

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

2016 / 2017



TII

**O SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA – ADMINISTRAÇÕES
PÚBLICAS NAS FORÇAS ARMADAS**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA
DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO
CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS
PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.**

**Carlos Miguel Nina Pereira Martins
MAJOR DE ADMINISTRAÇÃO MILITAR**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**O SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA –
ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS NAS FORÇAS ARMADAS**

**MAJOR, ADMINISTRAÇÃO MILITAR Carlos Miguel Nina Pereira
Martins**

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Pedrouços 2017



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

O SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA –
ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS NAS FORÇAS ARMADAS

MAJOR, ADMINISTRAÇÃO MILITAR Carlos Miguel Nina Pereira
Martins

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Orientador: TENENTE-CORONEL, ADMINISTRAÇÃO AERONÁUTICA
Eunice Maria Matos Marques

Pedrouços 2017



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, Carlos Miguel Nina Pereira Martins, declaro por minha honra que o documento intitulado **O SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA – ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS NAS FORÇAS ARMADAS**, corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Estado-Maior Conjunto 2016/2017** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 19 de junho de 2017

Carlos Miguel Nina Pereira Martins



Agradecimentos

As primeiras palavras são de agradecimento e de dedicatória e dirigem-se ao Luicas à Lauricas e à Lenicas, pois é aos três que mais devo pelo trabalho aqui desenvolvido. Mais vos devo em tempo, pelo tempo que vos roubei para me dedicar a esta causa, e mais vos devo em dedicação e estima, porque o vosso amor e carinho nunca me faltou para me dar o alento necessário para continuar esta jornada. Para vós todo o meu amor.

À minha orientadora Tenente-Coronel Eunice Marques, pela confiança depositada em mim e no percurso que decidi desenvolver para a minha investigação, pelo apoio, conselhos e sugestões prestados e pela disponibilidade manifestada. Os meus sinceros agradecimentos.

A todos os oficiais entrevistados para este TII, pela disponibilidade e interesse demonstrados, sem os quais muito da informação mais relevante para o desenvolvimento deste TII não poderia ter sido recolhida. Assim, um agradecimentos a todos os que responderam à minhas questões formais, ou interpelações informais e que de uma forma ou outra contribuíram para que esta investigação seguisse o seu caminho: Major-General Oliveira Gomes; Major-General Capucho; Comandante Carvalho Silva; Comandante Silva Monginho; Tenente-Coronel Torrado; Tenente-Coronel Sérgio Augusto; Tenente-Coronel Paulo Gomes; Tenente-Coronel Jorge Nunes; Major Marina Faustino; Major Helga Lopes; Capitão Rodrigo Brito; e Tenente Andreia Ribeiro. Bem hajam.

Aos auditores do CEMC 2016/2017, obrigado pela paciência de me aturarem diariamente e pela camaradagem e amizade.

A toda a minha família pelo apoio constante e incansável durante esta jornada, que espero vos encha a todos de orgulho e satisfação.



Índice

Introdução	1
1. Enquadramento metodológico	6
1.1. Revisão de literatura	6
1.1.1. A harmonização nacional, internacional e a aprovação do SNCAP	10
1.2. Metodologia da investigação e modelo de análise	13
1.3. Instrumentos metodológicos	14
2. O Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.....	17
2.1. O caminho para o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.....	17
2.2. Enquadramento do Sistema de Normalizações Contabilística para as Administrações Públicas na reforma legislativa em curso	19
2.3. Características principais do Sistema de Normalizações Contabilística para as Administrações Públicas.....	21
2.4. Síntese Conclusiva.....	24
3. Formação de Recursos Humanos em SNCAP	26
3.1. Caracterização da formação específica inicial ministrada nos Estabelecimento Militares de Ensino Superior	26
3.1.1. Marinha	26
3.1.2. Exército	27
3.1.3. Força Aérea	27
3.1.4. Formação específica inicial em SNCAP	28
3.2. Formação Subsequente nas FFAA.....	28
3.2.1. Marinha	28
3.2.2. Exército	28
3.2.3. Força Aérea Portuguesa	29
3.2.4. Plano de formação subsequente em SNCAP.....	29
3.3. O Contabilista Público.....	30
3.3.1. O Contabilista Público na estrutura financeira dos ramos das FFAA.....	30
3.4. Síntese Conclusiva.....	32



Índice de Anexos

Índice de Apêndices

V



Índice de Figuras

Figura 1 - Diferenças entre a CN e a CP	12
Figura 2 - Modelo de Análise	13
Figura 3 - Hierarquia de Processos levantados para o SIG-DN	36
Figura 4 - Organograma do Projeto SIG-DN	37
Figura 5 - Equipas funcionais do projeto SIG-DN	38
Figura 6 - Organograma da estrutura do SIG-DN	39
Figura 7 - Interfaces Externos do SIG-DN	43
Figura 8 - Etapas do Serviço SAP LT	45

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Objetivos Gerais e Específicos	3
Tabela 2 - Pergunta de Partida e Perguntas Derivadas	4
Tabela 3 - Domínio Concetual	14
Tabela 4 – Resumo das principais contabilizações em SNCAP	23
Tabela 5 - Proposta de Plano de Formação Subsequente em SNCAP	30
Tabela 6 - Objetivos do SIG-DN	34
Tabela 7 - Informação a remeter ao S3CP	41
Tabela 8 - Ponto de situação dos temas a regulamentar, previstos até final de 2016 Anx A-1	
Tabela 9 - Ponto de Situação dos Temas a Regular, após 2016	Anx A-1



Resumo

A aprovação do SNCAP constitui-se como um marco importante na história da administração pública portuguesa, desde logo, porque se propõe a objetivos ambiciosos a atingir num curto espaço de tempo, quando comparado com o tempo de implementação do seu antecessor, o POCP.

O presente trabalho de investigação tem como objeto de estudo a implementação do SNCAP nas Forças Armadas e como objetivo entender os seus impactos ao nível da formação dos recursos humanos adstritos à área financeira, bem com ao nível dos sistemas de informação, nomeadamente o SIG-DN, que se constitui como a ferramenta de apoio à decisão de excelência na área da defesa e na qual se processa o registo contabilístico e a prestação de contas.

Desenvolveu-se esta investigação realizando um estudo de caso, recorrendo a uma estratégia de investigação qualitativa, utilizando o método indutivo.

Ao nível da formação conclui-se que os passos mais importantes e significativos foram dados, não devendo este aspeto constituir-se como um constrangimento à implementação do SNCAP nas Forças Armadas, no entanto, o fraco estágio de desenvolvimento das estruturas centrais, ao nível do Ministério das Finanças, com os consequentes atrasos no desenvolvimento do SIG-DN, constituem um fator de bloqueio, que coloca em causa a implementação do SNCAP nas FFAA dentro dos prazos legalmente definidos.

Palavras Chave:

SNCAP; Formação; SIG-DN; Setor Público; Forças Armadas



Abstract

The approval of the SNCAP represents an important milestone in the recent history of the Portuguese Public Administration, mainly because it comes with ambitious objectives to be achieved in a short period of time, when compared with the amount of time that its predecessor, the POCP took to be implemented.

With this investigation, which main aim of study is the SNCAP implementation in the three branches of the Portuguese Armed Forces, with the objective of understand its impacts on the financial area human resources education, and at the information systems level, namely on the SIG-DN, which is the main tool supporting the decision making process in the defence area, and the one where the accountable bookings are made and the legal maps to provide accountability are executed. The following investigation was developed, using a case-study research tool, developing a qualitative investigation strategy, at light of the inductive method.

At the education level, is concluded that the most important and meaningful steps towards the SNCAP implementation were given, so that point should not constitute a constraint to the SNCAP implementation in the Armed Forces, however, the weak stadium of development of the Ministry of Finances central structures, and the delays that they causes in the SIG-DN development, constitute a blocking factor, that puts in jeopardy the SNCAP implementation in the Armed Forces, within the legal timelines established.

Keywords:

SNCAP; Education; SIG-DN; Public Sector; Armed Forces



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A

AdmAer	Administração Aeronáutica
AdmMil	Administração Militar
AFA	Academia da Força Aérea
AM	Academia Militar
AN	Administração Naval
AP	Administração Pública
AR	Assembleia da República

C

CDD	Centro de Dados da Defesa
CEMC	Curso de Estado-Maior Conjunto
CIBE	Cadastro e Inventariação de Bens do Estado
CSP	Conselho das Finanças Públicas
CIDIUM	Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
CM	Conselho de Ministros
CN	Contabilidade Nacional
CNCP	Comissão de Normalização Contabilística Pública
CP	Contabilidade Pública

D

DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DFFA	Direção de Finanças da Força Aérea
DFin	Direção de Finanças do Exército
DGT	Direção Geral do Tesouro



DGO	Direção Geral do Orçamento
DSSI	Direção de Serviços dos Sistemas de Informação

E

ECE	Entidade Contabilística Estado
EMES	Estabelecimentos Militares de Ensino Superior
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
EN	Escola Naval

I

IAS	<i>International Accounting Standard</i>
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IFRS	<i>International Financial Reporting Standards</i>
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
INA	Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
ISEG	Instituto Superior de Economia e Gestão
IUM	Instituto Universitário Militar

F

FFAA	Forças Armadas
------	----------------

L

LBCP	Lei de Bases da Contabilidade Pública
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental

M

MDN	Ministério da Defesa Nacional
MF	Ministério das Finanças



N

NCP	Normas de Contabilidade Pública
NIC	Normas Internacionais de Contabilidade

O

OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral

P

PAP	Pedido de Autorização de Pagamento
PCM	Plano de Contas Multidimensional
PLC	Pedido de Libertação de Créditos
POC	Plano Oficial de Contas
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PD	Pergunta Derivada
PP	Pergunta de Partida

Q

QP	Quadro Permanente
----	-------------------

R

RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado
------	--

S

S3CP	Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas
SCC	Sistema Central de Contabilidade
SEC2010	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
SIG-DN	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
SI/TIC	Sistemas de Informação e Tecnologias de Informação e Comunicação
SNC	Sistema de Normalização Contabilística



SNCAP Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações
Públicas

SFin Superintendência de Finanças

T

TC Tribunal de Contas

TII Trabalho de Investigação Individual

U

UC Unidade Curricular

UE União Europeia

UniLEO Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental



Introdução

No âmbito dos temas propostos para os trabalhos de investigação individual (TII), foi proposto um tema que versa sobre o sistema de normalização contabilística para as administrações públicas (SNCAP), decorrente da publicação do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, que aprova o SNCAP, determinando a sua aplicação a todos os setores da administração pública (AP), incluindo assim, os serviços e organismos da administração central do Estado, onde se inserem as Forças Armadas (FFAA) (MF, 2015, pp.7584–7585).

Dada a imposição legal para implementação do SNCAP, a partir de janeiro de 2018¹, e tendo em consideração as inúmeras alterações deste sistema, relativamente ao Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), é de todo pertinente desenvolver um TII que verse sobre esta temática. A própria imposição de um prazo legal tão curto para a implementação do SNCAP, transmite a este tema uma enorme atualidade e interesse.

A presente investigação, que decorre da elaboração do TII do Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC) 2016/2017, insere-se no domínio das Ciências Militares, na área investigação de Ciências da Gestão, que se apresenta como um dos elementos complementares das Ciências Militares, especificamente na subárea de investigação de Economia e Finanças (CIDIU, 2016).

A evolução que aconteceu em Portugal nos últimos anos, no que diz respeito à adoção das normas internacionais de contabilidade (IAS/IFRS) através da aprovação do Sistema de Normalização Contabilística (SNC), substituindo o Plano Oficial de Contas (POC) aplicável ao setor privado, veio contribuir para que a normalização contabilística no setor público, ficasse “desatualizada, inconsistente e fragmentada” (MF, 2015, p.7584).

O POCP tem como bases conceptuais e de referência as mesmas que assenta o POC, baseadas em regras contabilísticas, sendo que o SNC aparece, agora, fundamentado em princípios contabilísticos e não em regras. Concomitantemente, algumas entidades públicas estão obrigadas à adoção do SNC, ou das *International Accounting Standard/International Financial Reporting Standards* (IAS/IFRS), como são exemplo as empresas públicas e entidades reclassificadas (MF, 2015, p.7585). A existência de três realidades contabilísticas

¹ Inicialmente prevista para janeiro de 2017, pelo n.º1 do artigo 18º do Decreto-Lei n.º 192/2015 de 11 de setembro, mas recentemente adiada para janeiro de 2018 após resolução do Conselho de Ministros, de 11 de novembro de 2016, por não se encontrarem reunidas as condições técnicas, legais e institucionais, publicada no Decreto-Lei n.º 85/2016 de 21 de dezembro.



no setor público, baseadas em princípios base distintos, gera inconsistências técnicas que afetam a consolidação das contas públicas e a fiabilidade do relato financeiro.

O SNCAP surge assim como a solução para resolver as questões indicadas no parágrafo anterior, tendo sido desenvolvido pela CNC (Comissão de Normalização Contabilística), de acordo com as Normas Internacionais de Contabilidade Pública, convergindo com os sistemas atualmente adotados internacionalmente (MF, 2015, p.7585). A aprovação do SNCAP, constitui-se como uma ferramenta fundamental para melhorar a qualidade e consistência do relato financeiro das contas nacionais, contribuindo para uma melhor informação de todos aqueles que tenham interesse nessa informação, nacionais ou internacionais.

A implementação do SNCAP nas FFAA, constitui-se como um desafio, desde logo, pelo prazo legal que está definido para a sua implementação e pelo facto de não existir ainda experiência de implementação deste sistema noutros organismos na AP. Basta olharmos para o tempo que levou entre a aprovação do POCP e a sua implementação nas FFAA, nove anos, para se perceber que o prazo disponível para uma nova transição de regime contabilístico se constitui como um constrangimento que não pode ser ignorado.

O objeto de estudo deste TII é o SNCAP, especificamente a sua implementação nos ramos das FFAA, enquanto serviços integrados do Estado. Para efeitos deste estudo e tendo em consideração o tempo disponível para o executar, bem como a multiplicidade de conceitos que a introdução do SNCAP trás para a análise, a investigação é delimitada, espacialmente, à implementação do SNCAP nos três ramos das FFAA: Marinha; Exército; e Força Aérea, e conceptualmente à sua área financeira.

Desta forma pretende-se identificar os aspetos que podem contribuir para uma adequada preparação e adequação das estruturas financeiras das FFAA, em face da necessidade de implementação do SNCAP. A análise incide em dois aspetos considerados fundamentais para a implementação de qualquer projeto numa organização: a formação dos recursos humanos e a plataforma tecnológica que suportará o novo sistema contabilístico.

A opção por analisar os três ramos das FFAA, relaciona-se com o facto de tentar identificar lacunas e/ou necessidades comuns na implementação do SNCAP, que podem ser supridas, obtendo sinergias entre os ramos, promovendo ganhos de economia, eficiência e eficácia. A análise da adaptação da plataforma informática é centrada na Direção de Serviços dos Sistemas de Informação (DSSI) da Secretaria Geral do MDN (Ministério da Defesa Nacional), como estrutura que suporta o SIG-DN, uma vez que este sistema é comum aos



três ramos e o trabalho de adaptação à nova realidade contabilística vai ser executado nesta estrutura.

A presente investigação, enquadrada no tema geral, objeto de estudo e delimitação acima indicados, tem como propósito analisar o impacto do SNCAP nos sistemas financeiros dos três ramos das FFAA e identificar contributos para a sua implementação. Assim, e tendo em mente esta meta de investigação, apresentam-se na Tabela 1 o seguinte objetivo geral (OG) e objetivos específicos (OE).

Tabela 1 - Objetivos Gerais e Específicos

OG	Identificar contributos que permitam a adequada preparação das estruturas financeiras dos ramos das FFAA para a implementação do SNCAP.
OE 1	Analisar a formação dos recursos humanos, adstritos à área financeira dos ramos das FFAA, necessária para implementar o SNCAP.
OE 2	Analisar a plataforma tecnológica necessária à implementação do SNCAP, e as suas estruturas de desenvolvimento e apoio.

Fonte: Autor (2017)

Como forma de atingir os objetivos acima descritos, é identificada a problemática, que se apresenta sob a forma de pergunta de partida (PP), que pretende contribuir para o atingir do OG da presente investigação. Como caminho de resposta à PP, a mesma foi decomposta em perguntas derivadas (PD), que assim contribuem para o cumprimento dos OE acima identificados. A PP e as PD podem ser identificadas na Tabela 2.

O desenvolvimento do presente TII seguiu uma estratégia qualitativa, centrada na recolha de dados, através de análise documental, legislação, documentação enquadrante da temática em estudo, bibliografia existente sobre a temática, bem como com recurso a entrevistas a especialistas e elementos que pertencem às estruturas financeiras dos ramos das FFAA e do projeto SIG-DN (Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional) e das estruturas de formação inicial dos oficiais do quadro permanente das FFAA.



Tabela 2 - Pergunta de Partida e Perguntas Derivadas

PP	Que ações ao nível da formação e dos sistemas de informação devem ser desenvolvidas pelos ramos das FFAA e pelo MDN para que o SNCAP seja implementado a partir de janeiro de 2018?
PD 1.1	Qual a formação necessária para o desempenho de funções na área financeira após o SNCAP?
PD 1.2	Os recursos humanos, dos ramos das FFAA, têm formação adequada para a implementação do SNCAP?
PD 1.3	Qual a entidade funcional, em cada ramo das FFAA à qual deve ser atribuída a função de contabilista público?
PD 2.1	Qual o impacto no projeto SIG-DN da implementação do SNCAP?
PD 2.2	Que alterações são necessárias no projeto SIG-DN para a implementação do SNCAP?
PD 2.3	É possível a implementação do SNCAP nas FFAA a partir de janeiro de 2018?

Fonte: Autor (2017)

A estrutura definida para o TII, para além da presente introdução, apresenta mais quatro capítulos e as conclusões. O capítulo 1 contém uma revisão de literatura sobre a temática em análise, nomeadamente uma descrição do regime de administração financeira do Estado, desde os finais do século passado até à atualidade. Neste capítulo pode-se, ainda, encontrar uma descrição do modelo de análise definido, bem como da metodologia adotada e principais instrumentos metodológicos utilizados na presente investigação.

O capítulo 2 apresenta, com maior detalhe, o SNCAP e a reforma da administração financeira do Estado que está em curso, na qual a implementação do SNCAP se enquadra, detalhando, em maior pormenor, os aspetos mais relevantes para a presente investigação, contribuindo para uma melhor definição do modelo de análise adotado.



O capítulo 3, versa sobre a formação necessária dos oficiais do QP (Quadro Permanente) de Administração Naval (NA), Administração Militar (AdMil) e Administração Aeronáutica (AdmAer), para o desempenho de funções da área financeira, com a introdução do SNCAP. Esta análise incide, quer na formação inicial, em sede dos estabelecimentos militares de ensino superior (EMES), quer na formação subsequente a ministrar aos oficiais que desempenham, ou possam vir a desempenhar no futuro, funções na área financeira. Este capítulo aborda ainda a figura do contabilista público, quer no âmbito da formação necessária para o desempenho desta função, mas, principalmente, na elaboração de uma proposta da entidade, em cada ramo das FFAA que pode desempenhar estas funções.

O capítulo 4 aborda os sistemas de informação, em particular o SIG-DN e os impactos e adaptações necessários para que este possa aquilatar a implementação do SNCAP, tentando perceber se cumprimento do prazo definido legalmente para a entrada em vigor do SNCAP, janeiro de 2018, é viável para os ramos das FFAA.

Finalmente, nas conclusões, são apresentadas propostas para que a implementação do SNCAP nas FFAA seja uma realidade. Se ao nível da formação, um bom trabalho parece já ter sido realizado, o mesmo não se pode afirmar ao nível dos sistemas de informação, sendo que os atrasos e constrangimentos verificados parecem colocar pressão na capacidade de implementar o SNCAP nas FFAA, em janeiro de 2018.



1. Enquadramento metodológico

1.1. Revisão de literatura

Como forma de enquadrar a temática em análise, é efetuado um enquadramento teórico que começa por incidir na evolução da contabilidade pública, desde a última década do século passado até à atualidade. A caracterização da evolução da contabilidade pública em Portugal, desde a adesão à União Europeia (UE)², em 1986, até à aprovação do SNCAP, é importante para melhor entender a importância da adoção do sistema agora aprovado.

A entrada de Portugal para a UE dá o mote para a necessidade de reforma no sistema contabilístico público, desde logo, pela necessidade da organização em fazer convergir as várias administrações públicas dos Estados constituintes (Pinho, 2014, p.19), no que ao sistema de registo e relato financeiro diz respeito.

Inicia-se assim, no início da década de 90, um processo de reforma da AP, com a publicação da Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública (LBCP)); da Lei n.º 6/91, de 20 de fevereiro (Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)); e, da Lei n.º 155/92 de 28 de julho (Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE)) (Rodrigues, 2015, p.5). Esta reforma permitiu definir o sistema contabilístico a utilizar na AP através de uma organização contabilística regida por princípios orçamentais, critérios de classificação das receitas e das despesas, regras de execução e modificação, possibilidade de se apresentarem as despesas do Estado por programas e, finalmente, reforçar a responsabilidade dos dirigentes (Pinho, 2014, p.20).

A LBCP apresentava como objetivo definir o novo regime financeiro dos serviços e organismos da administração central, as regras de execução orçamental, o controlo e a contabilização das receitas e despesas públicas, aplicando-se a todos os serviços e organismos da AP. Definia para os serviços com autónoma administrativa a adoção de um sistema de contabilidade unigráfico, que previa a adoção de uma contabilidade de caixa, mais adequada a uma correta administração dos recursos financeiros, uma contabilidade de compromissos, que veio possibilitar uma previsão da tesouraria antecipada e mais rigorosa, bem como uma análise mais cuidada das necessidades de financiamento solicitadas pelos diferentes serviços e uma contabilidade analítica (Pinto, Santos e Melo, 2014, p.18) (Tavares e Branco, 1998, cit. por Nogueira e Carvalho, 2006, p.3).

Uma nova forma de pagamento foi igualmente adotada, passando os cofres do tesouro a ser o meio privilegiado para a sua realização, sendo da competência da Direção-Geral do

² À data denominada Comunidade Económica Europeia (CEE).



Orçamento (DGO) a autorização de libertação de créditos mensal, sob o regime duodecimal (Rodrigues, 2015, p.5).

No que à gestão orçamental diz respeito, é na LEO, que se encontra definida a estrutura do orçamento e os princípios e métodos da gestão orçamental, fundamentais para a adequada gestão e racionalização dos dinheiros públicos, atribuindo aos dirigentes dos serviços a responsabilidade pela execução orçamental e pela previsão da criação de uma nova Conta Geral do Estado, fazendo coincidir a sua estrutura com a do orçamento de Estado (Rodrigues, 2015, p.5; Nogueira e Carvalho, 2006, p.3).

A publicação da RAFE veio complementar a arquitetura legislativa da reforma que tinha sido iniciada com a LBCP, dois anos antes. Assim, é neste diploma que estão regulados e definidos, em mais pormenor, os aspetos necessários para a introdução da contabilidade de compromissos e a estrutura de uma nova contabilidade de caixa (Nogueira e Carvalho, 2006, p.3).

Segundo Caiado, Carvalho e Silveira (2010), citados por Pinho (2014, p.20), os principais objetivos estabelecidos pela RAFE, relacionam-se com uma clara preocupação em modernizar a AP, tendo em vista uma maior e melhor racionalização da despesa pública, o cumprimento da legalidade, controlo das despesas públicas eficaz e eficiente e uma melhoria no relato da informação financeira. Outro aspeto que merece realce neste diploma é a referência à necessidade dos serviços e fundos autónomos que adotavam o regime excecional, a autonomia administrativa e financeira, de adotarem um sistema de contabilidade enquadrado no POC, pois decorrente da autonomia administrativa, financeira e patrimonial que lhes era conferida, a complexidade de registo de todas as suas operações era maior, bem como a de relato e prestação de contas (MF, 1992, p.3507). Deste modo, estabelece-se a coexistência de dois sistemas totalmente distintos na AP, um baseado em contabilidade de caixa e compromissos, para os serviços integrados e outro baseado no POC aplicado ao setor privado, para as entidades com autonomia administrativa e financeira.

Decorrente na nova realidade imposta pelo enquadramento legal em vigor, muitos serviços públicos foram sentindo a necessidade de desenvolver planos contabilísticos que permitissem a articulação da contabilidade orçamental com a analítica, bem como para facilitar os sistemas de controlo e relato financeiro. A proliferação de diferentes planos e sistemas, e a existência de duas realidades contabilísticas totalmente distintas na AP, contabilidade de caixa e compromisso versus sistemas baseados no POC, revela-se um obstáculo à comparação entre organismos e à integração das contas dos organismos na conta do estado, consequência da falta de harmonização contabilística (Nogueira e Carvalho, 2006, pp.3–4).



Para responder a estas dificuldades, em 2007, é aprovado o POCP. Essa resposta está, claramente, espelhada no ponto 6 do preâmbulo do decreto-lei que o aprova, onde se define, como seu maior objetivo, “a criação de condições para a integração dos diferentes aspetos – contabilidade orçamental, patrimonial e analítica – numa contabilidade pública moderna, que constitua um instrumento fundamental de apoio à gestão das entidades públicas e à sua avaliação”. Do preâmbulo do POCP retira-se, ainda, as dificuldades que, à data, se sentiam na consolidação de contas do setor público, a necessidade da contabilidade pública acompanhar as novas técnicas de gestão, já implementadas em alguns serviços públicos, e que a falta de uniformização dos requisitos contabilísticos dificulta a correta administração dos recursos financeiros, o que vai contra a legislação enquadrante da RAFE (MF, 1997, p.4595).

Para atingir o desiderato da consolidação das contas públicas, o artigo 2º do POCP, ao definir o âmbito da sua aplicação, fá-lo de uma forma abrangente, definindo-o como obrigatório para todos os serviços e organismos da administração central, regional e local sem natureza, forma e designação de empresa pública, bem como para a segurança social e para as organizações de direito privado sem fins lucrativos com receitas maioritariamente provenientes do Orçamento do Estado (Silva, Rodrigues e Guerreiro, 2016, p.13) (MF, 1997, p.4595).

O POCP, em complementaridade, permite ainda, uma tomada de decisão mais adequada na gestão orçamental, nomeadamente, nos compromissos para anos futuros, uma melhor disponibilização de informação para efeitos de controlo da atividade financeira do Estado e reforço da transparência e, ainda, uma mais rápida consolidação de contas dos vários setores do Estado, facilitando o reporte a entidades externas, principalmente, à UE (MF, 1997, p.4595).

O novo sistema contabilístico apresenta, assim, três sistemas contabilísticos:

- Uma contabilidade orçamental, orientada para a verificação da correta aplicação dos meios financeiros colocados à disposição das entidades do Estado e para uma informação das alterações e execução do orçamento. Esta contabilidade regista-se nas contas da classe 0 – “Contas de controlo orçamental e de ordem”, que mantêm uma base de caixa (Pinho, 2014, p.21; Nogueira e Carvalho, 2006, p.4);
- Uma contabilidade patrimonial, vocacionada para a informação do património das entidades e da sua situação financeira e económica. Evidencia os bens,



direitos e obrigações da entidade sob a forma de um balanço e as variações de património e a apresentação de resultados sob a forma de uma demonstração de resultados. Esta contabilidade regista-se nas classes 1 a 8 que, praticamente, replicam o POC, com as devidas adaptações à realidade e obrigações das entidades públicas, baseadas num regime de acréscimo (Pinho, 2014, p.21; Nogueira e Carvalho, 2006, p.4);

- Por fim, temos uma contabilidade analítica, destinada à determinação do custo dos serviços prestados e às atividades realizadas, obtendo informação relevante, tanto para entidades externas, como para apoiar a gestão das entidades e a tomada de decisão. Este sistema espelha-se na classe 9 do plano de contas aprovado com o POCP (Pinho, 2014, p.21; Nogueira e Carvalho, 2006, p.4).

Na opinião de Pires Caiado (1998, cit. por Nogueira e Carvalho, 2006, p.3), o POCP traduz-se numa modernização dos processos contabilísticos das entidades da AP, permitindo uma aproximação às normas de contabilidade internacionais, o que garante uma produção de informação mais objetiva e imparcial, facilitando a comparação entre organismos. Os mesmos autores citam ainda João Carvalho (2006, p.3), no reforço da oportunidade que o POCP constituiu para a homogeneização, dentro da AP, ainda que com adaptações que alguns subsectores da AP façam ao nível da criação de subcontas, para ir ao encontro de alguma das suas especificidades.

O POCP define princípios contabilísticos e critérios de valorimetria a utilizar pelas várias entidades, com o objetivo de obter “... uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira, dos resultados e da execução orçamental” (MF, 1997, p.4599), assente nas bases conceptuais do POC.

O POCP também permitiu observar e controlar a execução orçamental, obter informação contabilística relevante, a sua agregação e consolidação, de forma conseguir apurar a contabilidade nacional, e ainda, aceder à informação patrimonial de cada organismo (Silva, Rodrigues e Guerreiro, 2016, p.13).

A adesão de Portugal à UE, deu o mote para uma maior preocupação com a gestão, contabilização e relato, dos bens colocados à disposição dos organismos públicos. Para além disso, o domínio dos registos que eram realizados também se alargou, evoluindo de uma ótica de tesouraria e/ou orçamento, para uma visão mais abrangente na qual o património das entidades também passa a ser contemplado, através da sua mensuração e registo



contabilístico. A reforma que se entendeu necessária, teve o seu início em 1990 e terminou em 1997, com a publicação do POCP.

O maior desafio do POCP foi a sua implementação e difusão pela AP. Em 2007, Jorge, Carvalho e Fernandes (cit. por Silva, Rodrigues e Guerreiro, 2016, p.15), defendiam que a aprovação do POCP constituía um “choque cultural”, tais as mudanças que implicava, nomeadamente, na aplicação da gestão por objetivos, numa maior supervisão e responsabilização da atividade dos organismos da AP e dos responsáveis pela sua gestão e condução.

Ainda sobre as dificuldades de implementação do POCP, é possível retirar importantes conclusões de um estudo publicado em 2003, pelo Tribunal de Contas (TC), baseado em inquéritos realizados em entidades sujeitas à implementação do POCP e que aponta algumas das maiores dificuldades sentidas pelos organismos na implementação do POCP, das quais se realçam: a valorização dos ativos; a implementação de um sistema de controlo interno; a preparação das contas consolidadas, que devido a uma incorreta harmonização da informação e à não existência de programas de software específicos que facilitem este tratamento contabilístico, se traduz numa dificuldade acrescida, pese embora o reconhecimento da sua utilidade (Silva, Rodrigues e Guerreiro, 2016, pp.15–16).

1.1.1. A harmonização nacional, internacional e a aprovação do SNCAP

Apesar dos méritos que a aprovação do POCP trouxe à contabilidade pública nacional, nomeadamente, a integração das contabilidades orçamental, patrimonial e analítica, registadas em método digráfico e a possibilidade de apresentar algumas demonstrações financeiras na base do acréscimo, como são exemplo o Balanço e a Demonstração de Resultados, a normalização contabilística do setor público português encontra-se “desatualizada, fragmentada e inconsistente” (MF, 2015, p.7584).

Para esta situação contribui, desde logo, o avanço que o setor privado português fez com a introdução do SNC, baseado em normas adaptadas das normas internacionais de contabilidade (NIC)³. A aprovação do SNC e a consequente revogação do POC, origina desde logo, que o sistema em vigor para a contabilidade pública, o POCP, perca o referencial nacional que esteve na génese da sua criação. Subsistem, assim, sistemas contabilísticos baseados em princípios, como o SNC, lado a lado com a normalização contabilística que

³ Na língua original conhecidas como *International Accounting Standard* (IAS), hoje conhecidas como *International Financial Reporting Standards* (IFRS)



serve a AP, baseada mais em regras do que em princípios. Como espelho da fragmentação e inconsistência, coexistem, no setor público, entidades que aplicam o SNC, outras que adotam as IAS/IFRS e outras que adotam o POCP (MF, 2015, pp.7584–7585).

Desta realidade resulta uma enorme dificuldade relacionada com o relato orçamental e financeiro. Relativamente a esta temática Gonçalves e Quinaz (2013, p.43), identificam duas dimensões associadas à elaboração e produção de demonstrações financeiras: uma externa e outra interna. A primeira vocacionada para satisfazer as necessidades de informação de entidades externas ao país, como é o caso da UE, a segunda, direcionada para a gestão de cada entidade e para a prestação de contas às entidades tutelares ou de supervisão, facultada também às entidades responsáveis pela produção de elementos estatísticos. Também o preâmbulo do Decreto-Lei de aprovação do SNCAP expressa esta realidade, ao referir que o processo de conta de gerência, que guia a prestação de contas das entidades públicas portuguesas, foca a contabilidade e o relato financeiro na própria entidade, dificultando assim a integração das contas das diversas partes que constituem o setor público e a consolidação de contas (MF, 2015, p.7585).

As dimensões acima identificadas relacionam-se com os conceitos de contabilidade nacional (CN) e contabilidade pública (CP), cujas principais diferenças na informação produzida refletem, essencialmente, os diferentes momentos de criação, bem como as diferentes finalidades que servem. A CP está vocacionada para a gestão e controlo de tesouraria, enquanto que a CN está orientada para a análise e avaliação macroeconómica (CSP, 2014, p.2).

O quadro conceptual que define as regras para a CN é o aplicável ao nível da UE – o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC2010)⁴. A CP baseia-se num quadro legal composto pela legislação que enquadra a administração financeira do estado, nomeadamente: LBCP, a RAFE, o POCP (e, após a sua entrada em vigor, o SNCAP) e pela LEO (CFP, 2014, pp.1–2). Na Figura 1, podemos observar as principais diferenças entre a CN e a CP, sistematizadas por Gonçalves e Quinaz (2013, p.3).

⁴ Aprovado pelo Regulamento (CE) n.º 549/2013, de 21 de maio. Este sistema descreve num quadro coerente todas as atividades de um país.



	Contabilidade Pública	Contabilidade Nacional
Utilizadores	Credores e investidores, instituições e analistas financeiros, contribuintes, representantes dos eleitores e cidadãos	Governos, instituições comunitárias, analistas e decisores de políticas públicas e outros agentes da vida económica e social
Objetivos	Prestação de contas (Accountability) Tomada de decisões	Análise e avaliação macroeconómica Disponibilizar informação para a monitorização do grau de eficácia das políticas públicas
Necessidades de Informação	Informação relativa à posição financeira, desempenho e fluxos financeiros da entidade	Dados agregados de forma a permitir a disponibilidade de informação para a tomada de decisões no âmbito das políticas públicas
Finalidades	Tomada de decisão por parte dos utilizadores das Demonstrações Financeiras (DFs)	Análise dos efeitos das políticas económicas e outras Tomada de decisão e formulação de políticas públicas
Regras de Reconhecimento	Contabilidade Patrimonial - Base do acréscimo Contabilidade Orçamental - Base de caixa	Base do acréscimo para todas as transações (monetárias e não monetárias)
Regras de Mensuração	Custo histórico (de aquisição ou de produção) Valor de mercado nalgumas situações	Preços de mercado

Figura 1 - Diferenças entre a CN e a CP

Fonte: Gonçalves e Quinaz (2013)

Temos, assim, vários fatores que justificam a revisão na normalização contabilística pública em Portugal, desde logo, a criação de um referencial que sirva todas as entidades do setor público, o que permite uma consolidação de contas eficiente e eficaz. Ao mesmo tempo, importa garantir que esse referencial sirva, tanto o propósito da dimensão interna de cada entidade, como o da dimensão externa, sendo fundamental, para isso, que exista um alinhamento dos normativos reguladores da CP com a CN, garantindo que os objetivos das duas sejam atingidos.

A solução adotada para resolver a problemática acima identificada foi a aprovação do SNCAP, inserida numa reforma mais alargada do RAFE. Assim, decorridos 15 anos após a aprovação do POCP, entendeu-se que seria necessário um sistema contabilístico capaz de responder às exigências de um “adequado planeamento, relato e controlo financeiro”, resolvendo a fragmentação e as inconsistências atuais, dotando a AP de “um sistema orçamental e financeiro mais eficiente e mais convergente com os sistemas que atualmente vêm sendo adotados a nível internacional” (MF, 2015, p.7585). No capítulo 2 deste TII,



apresentaremos uma maior caracterização do SNCAP, como parte integrante de uma reforma estrutural no regime de administração financeira do estado.

1.2. Metodologia da investigação e modelo de análise

O percurso metodológico adotado nesta investigação é o determinado nas orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação, compreendendo três fases: a fase exploratória, da qual resultou o projeto de investigação, a fase analítica, na qual se efetua uma recolha, análise e apresentação de dados, terminando com a fase conclusiva, na qual se pretende sistematizar os contributos desenvolvidos, de forma a que se possam traduzir em conhecimento futuro (Santos et al., 2016).

A complexidade do SNCAP e a atualidade que constitui a sua implementação, não existindo, ainda, qualquer histórico da sua utilização na AP, e sendo a literatura sobre esta matéria escassa, levam a que a análise da legislação enquadrante e obras académicas desenvolvidas sobre o tema, bem como a observação e interpolação direta, sob a forma de entrevistas, ao sistema financeiro dos ramos das FFAA, tenham sido as ferramentas

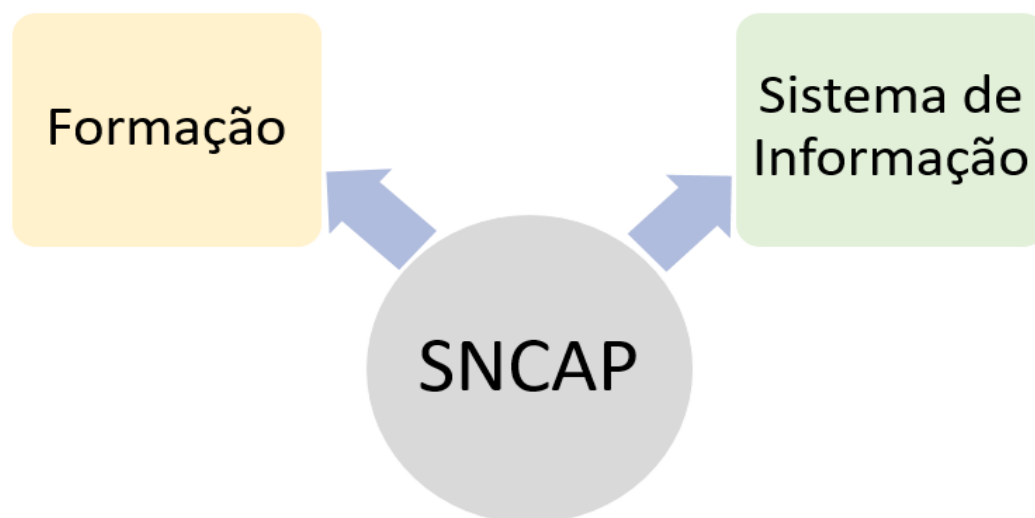


Figura 2 - Modelo de Análise

Fonte: (Autor, 2017)

fundamentais para desenvolver esta investigação. Face ao exposto, decidiu-se pela adoção de uma forma de raciocínio indutivo, o que permitiu, ao longo da investigação, ir identificando contributos que facilitam a adequação e preparação do sistema financeiro dos ramos à implementação do SNCAP, focando a análise nos dois conceitos centrais da investigação, a formação e o sistema de informação (Figura 2).



Adotou-se um modelo de análise que, integrando o modelo conceptual construído, com o desenvolvimento metodológico adotado, permitiu atingir os objetivos de investigação propostos. Pretende-se, assim, analisar a legislação enquadrante na qual se insere a introdução do SNCAP, para melhor entender os impactos perspectivados nos conceitos identificados. A fase exploratória foi fundamental para identificar as dimensões e os respetivos componentes que norteiam a investigação no sentido de atingir os OE e o OG propostos, identificados na Tabela 3.

Tendo em consideração o que foi descrito nos parágrafos anteriores, utilizou-se, como desenho de pesquisa, o estudo de caso, na medida em se procedeu a uma recolha de informação sobre o SNCAP, aferindo as grandes inovações decorrentes da sua implementação, nos dois conceitos identificados, de forma a perceber que ações são necessárias para que as FFAA se adaptem a esta nova realidade, procurando propor algumas

Tabela 3 - Domínio Concetual

Conceitos	Dimensões	Componentes
Formação	Oficiais AN/AdMil/AdmAer	Formação Específica Inicial
		Formação Subsequente
		Plano de Formação
	Contabilista Público	Função na Estrutura dos Ramos
		Certificação na OCC
Sistema de Informação	Sistemas Centrais de Reporte	Atuais Interfaces
		Novos Interfaces
	SIG-DN	Novo Plano de Contas e Realidade contabilística
		Transferência/Adaptação de processos e Transferência de Dados
		Recursos Humanos

Fonte: (Autor, 2017)

medidas concretas nos dois conceitos em análise. Os conceitos acima identificados, bem como a explicação de outras definições e terminologia utilizadas neste trabalho podem ser consultados no Apêndice A.

1.3. Instrumentos metodológicos

Considerando a especificidade e atualidade do objeto de estudo e o percurso metodológico adotado, bem como o facto de a sua implementação se traduzir numa novidade para todos organismos da AP obrigados à sua adoção, as técnicas de recolha de dados adotadas foram a análise documental e entrevistas.



A análise documental incide em diplomas legais enquadrantes do SNCAP, manuais de implementação e literatura existente, complementada com estudos publicados sobre a implementação do SNCAP e sobre a implementação das *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS), bem como sobre a implementação do SIG-DN, com o objetivo estabelecer pontes comparativas que facilitem a análise e sistematização do objeto de estudo proposto.

O recurso a entrevista não estruturada foi utilizado na fase exploratória, o que permitiu um enquadramento do tema, uma melhor perceção dos desafios que decorrem da implementação do SNCAP e que, em muito, contribuíram para a definição do objeto de estudo e sua delimitação, tendo sido entrevistados elementos da estrutura de trabalho do SIG-DN, nomeadamente o Capitão de AdmMil Rodrigo Brito, que desempenha funções na área financeira do SIG-DN e o Tenente-Coronel Sérgio Augusto, coordenador para a área financeira do SIG-DN.

Na fase analítica deste trabalho, realizaram-se as seguintes entrevistas semiestruturadas, a entidades pertencentes às seguintes estruturas:

- Direções de Finanças dos ramos das FFAA: as solicitações de entrevistas foram direcionadas ao Diretores de Finanças/Superintendente de Finanças responderam diretamente, ou encaminharam a entrevista para outra entidade na estrutura do organismo, que consideraram mais indicada para responder às questões endereçadas. Assim, por parte da SFin (Superintendência de Finanças), respondeu à entrevista o Capitão de Mar e Guerra Lumley Norte, Diretor de Administração Financeira da Marinha, por parte da DFin (Direção de Finanças do Exército), respondeu à entrevista o Major-General Oliveira Gomes, Diretor de Finanças do Exército, da parte da DFFA (Direção de Finanças da Força Aérea), respondeu à entrevista o Tenente-Coronel Jorge Nunes, chefe do Serviço de Inspeção e Auditoria Financeira e Patrimonial. Os guiões das entrevistas e respetivas respostas estão disponíveis nos Apêndices B, C e D, respetivamente;
- Diretores dos cursos de AN, AdmMil e AdmAer, dos EMES de forma a conseguir diagnosticar qual o ponto de situação da formação ministrada aos futuros oficiais dos três ramos quer em SNC, bem como em SNCAP. Por parte da Escola Naval, foi entrevistado o CDMT Carvalho Silva, da parte da Academia Militar, foi entrevistado o Tenente-Coronel Paulo Gomes e da parte da Academia



da Força Aérea, foi entrevistada a Major Marina Faustino. Os guiões das entrevistas e respetivas respostas estão disponíveis nos Apêndices E, F e G, respetivamente;

- Coordenador da área financeira do SIG-DN, Tenente-Coronel de AdmMil, Sérgio Augusto, com vista ao diagnóstico da adequação da plataforma informática necessária à implementação do SNCAP. O guião da entrevista está disponível no Apêndice H;
- Tentou-se, ainda, recolher uma entrevista por parte da Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC), não se tendo obtido resposta à solicitação endereçada à Bastonária da OCC.



2. O Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

O presente capítulo pretende-se realizar uma caracterização do SNCAP, que é parte de uma reforma mais abrangente da administração financeira do Estado, tentando perceber quais os motivos que levaram à necessidade do seu desenvolvimento e aprovação. O capítulo encerra com um diagnóstico da implementação do SNCAP até à data atual, com especial atenção para datas chave e informação relevante para os conceitos e dimensões que se pretendem analisar neste TII.

2.1. O caminho para o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

A crise económica e financeira sentida desde os finais da última década e exponenciada pela crise de dívidas soberanas em alguns países da zona euro, entre os quais Portugal, em que predominam elevados níveis de dívida pública associados a um fraco, ou mesmo negativo, crescimento económico, tem servido como mote para uma maior disciplina e rigor orçamental por parte dos Estados. A UE tem estado, particularmente, alerta para estes aspetos, nomeadamente, quanto à fiabilidade, credibilidade e transparência dos dados financeiros reportados pelos Estados-Membros, de forma a assegurar o correto funcionamento da supervisão por parte das instâncias europeias. O reporte é elaborado segundo os critérios definidos pelo SEC2010, que define os critérios e bases para o reporte em CN, sendo, no entanto, baseado em informação que deriva dos sistemas nacionais em CP (Jorge, 2012, p.47).

Para a Comissão Europeia, num relatório, emitido em 2013, dirigido ao Conselho Europeu e ao Parlamento Europeu, “...os acontecimentos recentes, em particular os casos de apresentação de informação financeira inadequada por parte de alguns Estados-Membros, demonstraram que o sistema para as estatísticas orçamentais não reduziu suficientemente o risco de que os dados apresentados ao Eurostat tenham uma qualidade insuficiente. Além disso, o impacto da crise económica e financeira acentuou a necessidade de se reforçar a estrutura da governação económica na área do euro e em toda a União Europeia”. Deste modo, para a Comissão Europeia é fundamental que se obtenham dados, de todos os países, que sejam coerentes e comparáveis, baseados no princípio da contabilidade de acréscimo, observando, ainda, que este princípio deve acompanhar os registos contabilísticos desde a contabilidade microeconómica (de cada uma das entidades que compõem o setor público) constituindo o princípio orientador da CP de cada Estado-Membro (CE, 2013, p.5).



Em 2011 Portugal teve necessidade de recorrer a auxílio internacional, dadas as dificuldades em obter financiamento por emissão de dívida pública, face à ajuda prestada pelo Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia (em representação da EU) e Banco Central Europeu⁵, assinou um memorando de entendimento, onde se registou a necessidade de adotar medidas que melhorassem a eficiência e eficácia da sua AP. A harmonização dos sistemas contabilísticos tornou-se, assim, um passo fundamental para o garante da transparência das contas públicas. Como resultado da pressão imposta pela Troika, Portugal assume o compromisso de realizar alterações na sua CP (Silva, Rodrigues e Guerreiro, 2016, pp.16–17).

Em 2012, com a extinção da Comissão de Normalização Contabilística Pública (CNC) e a integração das suas atribuições e competências na CNC, é dado um primeiro passo no que diz respeito ao aproximar da CP aos princípios defendidos pela UE, fundamentalmente, de uma maior implementação do princípio do acréscimo. Ainda nesse ano, através do Decreto-Lei n.º 134/2012, de 29 de junho, é decidido incumbir a CNC pelo desenvolvimento de um sistema contabilístico novo que sirva as administrações públicas, adaptado às normas internacionais específicas para o setor público e consistente com o SNC aplicável ao setor empresarial (Carvalho e Carreira, 2016, p.3).

Em linha com estas alterações, o Documento de Estratégia Orçamental (DEO) 2012-2016, publicado em abril de 2012, reconhece a morosidade de implementação do POCP e o empenhamento do Governo em concluir uma reforma que leve à adoção de uma contabilidade patrimonial pela AP, que integre as três vertentes da contabilidade – orçamental, patrimonial e analítica. Este documento evidencia, também, a referência a seguir na prossecução destes trabalhos, indicando que “De acordo com as sugestões dos nossos parceiros internacionais, serão utilizados os princípios das IPSAS na apresentação de contas das entidades do setor público, o que aumentará a transparência na prestação de contas e a responsabilização dos agentes envolvidos” (MF, 2012, p.48).

Está, assim, identificado o referencial a adotar para a elaboração do SNCAP, as IPSAS, que, por sua vez, têm como referencial as IAS/IFRS, que já tinham servido de referência à criação do SNC, o que facilita a convergência entre estes dois sistemas e está em linha com o defendido pelas instâncias internacionais com interesse na análise das contas do Estado português.

⁵ Comummente designada por *Troika*.



2.2. Enquadramento do Sistema de Normalizações Contabilística para as Administrações Públicas na reforma legislativa em curso

A preparação e implementação do novo referencial contabilístico para o setor público, está enquadrada numa reforma mais alargada e que interessa também descrever sumariamente. A transição para o SNCAP enquadra-se, assim, num cenário mais alargado representando, apenas, uma parte da reforma legislativa e determinações complementares que alteram a organização administrativa do Estado (TC, 2016, p.6).

Merece realce a Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, que aprova a nova LEO, cuja revisão provoca e prevê uma alargada revisão de vários diplomas basilares da contabilidade pública, de forma a compatibilizá-los com os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas, com impacto na organização do Estado e da contabilidade pública (TC, 2016, p.6). Desde logo, no artigo 6º desta Lei, temos a primeira grande conexão com o SNCAP, com a indicação de um prazo de três anos para as entidades gestoras de programas orçamentais implementarem procedimentos contabilísticos, entre outros, que se revelem necessários para a apresentação do Orçamento de Estado e das demonstrações orçamentais e financeiras para efeito da elaboração da conta geral do estado, numa ótica de acréscimo (AR, 2015, p.7567), o que é possível com a implementação do SNCAP. Fica assim, implícito, o prazo de três anos após a entrada em vigor da nova LEO, para as várias entidades da AP, implementarem e consolidarem o SNCAP, de forma a que consigam apresentar as suas demonstrações financeiras conforme definido na LEO, em sede de Orçamento de Estado.

Da análise dos dois diplomas legais acima identificados, LEO e SNCP, retiram-se várias obrigações de publicação de legislação e outras determinações complementares, apresentadas nas Tabela 8 e Tabela 9, constantes do Anexo A, elaborada pelo TC em março deste ano (2017, pp.10–11). Analisando as referidas tabelas, fica patente que apenas um regulamento foi divulgado sem atraso, o Manual de Implementação do SNCAP. Ainda assim, a sua divulgação, em junho de 2016, foi tardia para efetivo apoio às entidades piloto que deviam ter iniciado os trabalhos experimentais em 2016. Este manual deveria ter sofrido uma atualização até março deste ano, o que ainda não sucedeu.

Outro aspeto que interessa realçar no âmbito deste TII relaciona-se com o atraso na definição dos critérios de formação inicial e formação subsequente previstos no SNCAP para a figura do contabilista público, artigos 8º e 16º. Esta definição devia ter sido realizada até 90 dias após a entrada em vigor do SNCAP (MF, 2015, pp.7587–7588), e a sua falta cria



dificuldades aos vários organismos da AP que têm de implementar o SNCAP. Verifica-se, assim, um atraso generalizado ao nível do enquadramento legislativo e regulatório que enquadra a implementação do SNCAP, sendo também de realçar o atraso generalizado verificado nas entidades piloto para início de implementação do SNCAP.

Os factos acima referidos consubstanciaram o adiamento do prazo de entrada em vigor em um ano, para janeiro de 2018, impondo o estabelecimento da obrigação legal de, por portaria, ser aprovado e difundido um plano de ação para a disseminação e implementação gradual e consistente do SNCAP, durante o ano de 2017, até 22 de março de 2017 (TC, 2017, p.12) (ME, 2016, p.4775). O plano de disseminação atrás referido foi consubstanciado, em abril de 2017, com a publicação da Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril, da qual referimos, seguidamente, os aspetos principais que foram retirados da sua análise (MF, 2017, p.1727):

- Atribuição à Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO), criada pelo Decreto-Lei n.º 77/2016, de 23 de novembro, a responsabilidade de disseminação e implementação do plano;
- Todas as entidades, às quais se vai aplicar o SNCAP, devem aplicá-lo a título experimental, em 2017, prestando contas em POCP;
- Necessidade de aprovação de um plano global de formação, “por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças”, em articulação com o Instituto Nacional de Administração, ordens profissionais e instituições de ensino superior;
- As entidades que implementam o SNCAP devem solicitar as senhas de acesso ao portal de acesso ao Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas (S3CP) e ao portal da CNC, para efeitos de esclarecimento de questões contabilísticas;
- Os sistemas de informação a aplicar o SNCAP nas entidades devem cumprir, até 30 de julho de 2017, com os requisitos técnicos e funcionais para efeitos de integração com o S3CP;
- A obrigação de todas as entidades remeterem ao coordenador da UniLEO, até 31 de outubro, um relatório de transição para o SNCAP, em modelo a definir.



2.3. Características principais do Sistema de Normalizações Contabilística para as Administrações Públicas

Não é âmbito deste trabalho desenvolver aspetos demasiadamente técnicos, como por exemplo, formas de contabilização de determinadas operações, classificações de ativos em SNCAP, preparação de demonstrações financeiras para transição de sistemas, ou outras. Ainda assim, parece importante proceder a uma descrição do novo sistema de normalização contabilística a adotar pelas entidades públicas em 2018.

Como já foi referido, a CNC foi incumbida de desenvolver um novo sistema contabilístico para as AP, que deve ter como fontes: ao nível da contabilidade financeira, as IPSAS, orientações da UE, o SNC e o POCP (inclusive setoriais); ao nível da contabilidade orçamental, o POCP (inclusive setoriais) e os normativos do setor público; e ao nível da contabilidade de gestão, as recomendações do *International Federation of Accountants* (IFAC) e os planos de contas públicos, principalmente o POC-Administrações Locais e POC-Educação. Pretendeu-se, com esta reforma, que Portugal adota-se as IPSAS, executando as alterações entendidas como necessárias, aproveitando para efetuar ajustes e alterações aos sistemas de contabilidade orçamental e de custos (Carvalho, Silveira, Caiado e Simões, 2017, p.32).

Segundo Carvalho, Silveira, Caiado e Simões (2017, pp.32–33), complementado pela análise desenvolvida por Carvalho e Carreira (2016, p.4) e por Ribeiro (2016, p.21), o SNCAP integra:

- Uma estrutura conceptual da informação financeira pública, cuja finalidade essencial é ajudar os responsáveis pelas demonstrações financeiras na aplicação das normas na base de acréscimo, proporcionar às entidades normalizadores os conceitos necessários para a elaboração das normas e ajudar na interpretação da informação disponibilizada pelas demonstrações financeiras, facilitando a criação de opinião sobre as mesmas;
- As 27 normas de contabilidade pública (NCP): da 1 à 25 relativas à contabilidade financeira; a 26 relativa à contabilidade orçamental; e a 27 relativa à contabilidade de gestão;
- Um plano de contas multidimensional (PCM) constituído por:
 - Um quadro síntese de contas das classes 1 a 8, nas quais se registam as transações e os acontecimentos com reflexo na contabilidade financeira,



podendo servir ainda para classificar as operações por natureza orçamental;

- Um código de contas das classes 1 a 8;
 - Um quadro de correspondência entre as rubricas orçamentais e as contas do PCM;
 - Um quadro de correspondência entre as contas do PCM e as principais contas do SEC;
 - Um classificador de entidades (classificador complementar 1);
 - Um classificador de ativos fixos e respetivas vidas úteis (classificador complementar 2).
- Modelos das demonstrações orçamentais;
 - Modelos das demonstrações financeiras.

Na Figura 3, podem visualizar-se as 27 normas agrupadas por conjunto de matérias. Na Tabela 4, pode verificar-se uma síntese com as principais operações em SNCAP.

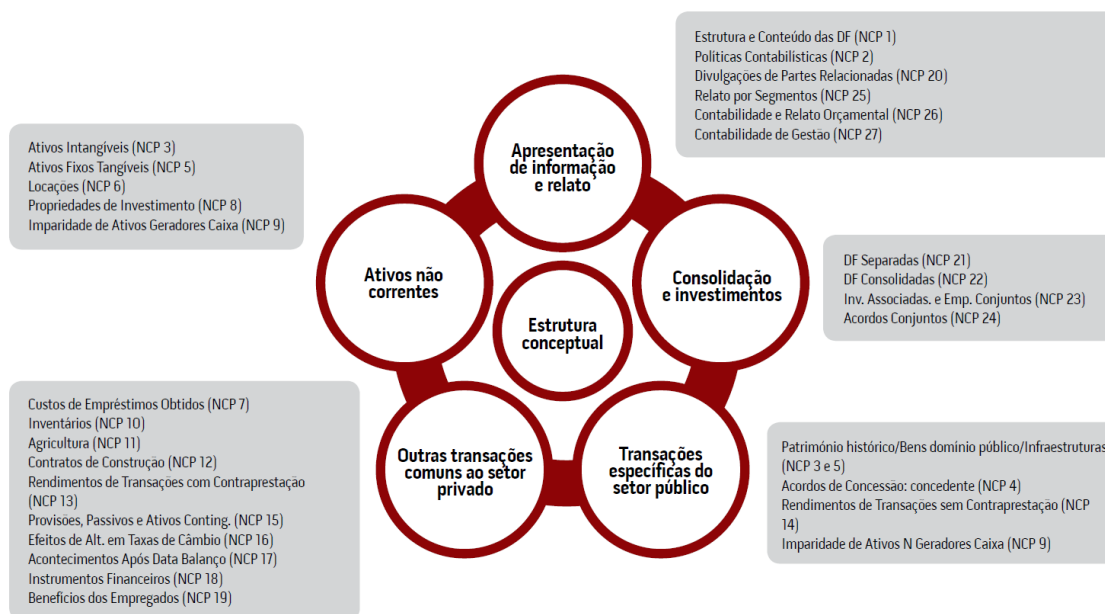


Figura 3 - As 27 NCP agrupadas por matérias

Fonte: Monteiro (2016)



O SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA – ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS NAS FORÇAS ARMADAS

Tabela 4 – Resumo das principais contabilizações em SNCAP

Operações	Contabilidade Orçamental (Classe 0 para todas as fases da Despesa e da Receita)	Contabilidade Financeira (Classes 1 a 8)	Contabilidade de Gestão (Classe 9)
Orçamento	Carregamento do Orçamento: - Receita - Despesa	Sem Registo	Sem Registo
Modificações ao Orçamento	Modificações e alterações ao Orçamento: - Receita - Despesa		
Execução do Orçamento da Receita	Liquidação →	Direito →	Rendimento
	Recebimento →	Recebimento	Sem Registo
Execução do Orçamento da Despesa	Cabimento ↓ Compromisso	Sem Registo	Sem Registo
	Obrigação ↓ Pagamento	Obrigação, gasto ou variação de património ↓ Pagamento	Custo (Gasto)
			Sem Registo
Fundo de Maneio	Constituição, processamento e reposição	Constituição, processamento e reposição	Custo (Gasto)
Compromissos -Ex Futuros	Compromisso	Sem Registo	Sem Registo
Liquidações - Ex Futuros	Liquidação	Sem Registo	Direito
Operações Extra orçamentais (Cauções recebidas,...)	Sem registo	Factos patrimoniais permutativos	Sem registo
Especialização dos Exercícios: - Amortizações - Depreciações - Provisões - Imparidades - Acréscimos - Diferimentos Cálculo apuramento dos resultados por natureza	Sem registo	Factos patrimoniais modificativos	Gasto/Rendimento
Mapas de Prestação de Contas	-Demonstrações Previsionais -Demonstrações de relato • Desempenho Orçamental; • Execução Orçamental: receita e despesa; • Execução do plano plurianual de investimento; • Anexo às Demonstrações Orçamentais; • Demonstrações Orçamentais Consolidadas	- Balanço - Demonstração de Resultados por natureza Anexo às Demonstrações Financeiras	Mapas de Custo

Fonte: Carvalho, Silveira, Caiado e Simões (2017)



Merece realce a alteração que se verifica no SNCAP, pelo facto de todo o processo orçamental de receita e despesa passar a ser registado na classe zero, com alguns registos em duplicado também em contas patrimoniais, mas cingidos aos momentos com real impacto patrimonial, abandonando-se o registo patrimonial que antes acontecia no momento de autorização de pagamento e liquidação da receita.

Um aspeto extremamente relevante da implementação do SNCAP consubstancia-se em algumas alterações nos processos de registo e relato financeiro das entidades públicas, nomeadamente o abandono do pensamento da contabilidade numa ótica de caixa, para um pensamento baseado na ótica do acréscimo, a qual “releva quais são os ativos e os direitos da entidade, quais são os seus passivos e responsabilidades, quais são os seus rendimentos e gastos e os correspondentes resultados, independentemente dos pagamentos e recebimentos havidos”, uma vez que a realização de contabilidade baseada na ótica do acréscimo é uma realidade melhorada pelo SNCAP, relativamente ao POCP (Monteiro, 2016, p.44).

2.4. Síntese Conclusiva

Neste capítulo procurou-se analisar a reforma da administração financeira do setor público português, para daí retirar contributos para complementar o modelo de análise adotado nesta investigação e entender melhor os motivos que levaram à aprovação do SNCAP.

Da reforma legislativa em curso, na qual se enquadra o SNCAP, percebe-se que há muitos atrasos relativamente aos prazos que foram definidos, quer na nova LEO, quer no SNCAP, tendo esses atrasos já justificado o primeiro adiamento da data para a implementação plena do SNCAP.

Com direto interesse para os conceitos e dimensões adotados para a presente investigação, é importante evidenciar o atraso da definição dos critérios da formação requerida pela figura do contabilista público e de ainda não haver um plano de formação generalizado, aprovado e difundido.

Merece ainda destaque realçar algumas das novidades da Portaria n.º 128/2017 de 5 de abril, nomeadamente, a imposição de algumas obrigações às entidades que têm que implementar o SNCAP, tais como: testes de envio de mapas ao S3CP até julho, envio de relatório de transição para o SNCAP, até final de outubro e obrigação de registo no portal do S3CP e CNC.

Da caracterização do SNCAP, realça-se a nova forma de contabilização dos ciclos de receita e despesa na classe zero e as ligações do PCM com a classificação económica e com



O SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA – ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS NAS FORÇAS ARMADAS

o cadastro e vidas úteis dos ativos, revogando assim o Cadastro e Inventariação de Bens do Estado (CIBE).



3. Formação de Recursos Humanos em SNCAP

Neste capítulo pretende-se abordar a questão da formação em SNCAP, que deverá ser facultada aos oficiais das FFAA para desempenho de funções na área financeira. A análise incide na formação dos oficiais de AN/AdMII/AdmAer e tem dois focos: a formação específica inicial, que se considera a ministrada nos EMES, na formação dos oficiais que ingressarão no QP; e a formação subsequente, vocacionada para aqueles que já tiveram a sua formação inicial e que precisam de atualizar conhecimentos, face à necessidade de trabalhar com um novo normativo contabilístico.

Decidiu-se integrar no presente capítulo, dedicado à formação, uma análise relativamente à figura do contabilista público, que é criada no artigo 8º do Decreto-Lei que aprova o SNCAP, por forma a tentar enquadrar esta figura na orgânica de cada um dos ramos das FFAA. Relativamente aos requisitos de formação específica inicial e formação subsequente, que o mesmo artigo também refere, decidiu-se utilizá-los para enquadrar a formação que deve ser facultada a todo o universo de oficiais que poderão vir a ter responsabilidades na área financeira das FFAA.

Avança-se para esta análise, com a consciência que a formação específica inicial e a formação subsequente já deveriam ter sido alvo de regulamentação.

3.1. Caracterização da formação específica inicial ministrada nos Estabelecimento Militares de Ensino Superior

Neste âmbito procede-se a um diagnóstico da formação inicial ministrada nos EMES, a Escola Naval (EN), a Academia Militar (AM) e a Academia da Força Aérea (AFA), em todos eles compostos por um mestrado integrado, com a duração de cinco anos letivos.

3.1.1. Marinha

Os futuros oficiais do QP, da especialidade de NA, são formados na EN, competindo-lhes estarem aptos para exercer funções no domínio da administração financeira, exercendo por excelência funções no âmbito financeiro e logístico (EN, 2012, p.1). Da análise da estrutura curricular do curso de AN, ministrado na EN, identificam-se duas unidades curriculares (UC) semestrais de contabilidade geral, duas UC semestrais de Contabilidade de Gestão e uma UC semestral de Contabilidade Pública (EN, 2012, pp.3–4). No atual ano letivo, foram incluídos conteúdos programáticos de SNCAP na UC de contabilidade pública, ministrada aos alunos do quarto ano, pelo que, em 2018, entram para o QP os primeiros oficiais com formação em SNCAP. A preparação na área contabilística e no domínio da contratação pública, ministrada na EN, é considerada robusta (Silva, 2017, p.1).



Em suma, a Marinha apresenta os seus oficiais formados, no mínimo em SNC, desde o final do ano letivo 2016/2017.

3.1.2. Exército

O mestrado integrado em Administração Militar, destina-se a formar os futuros oficiais do QP de AdMil, sendo reconhecido pela Ordem dos Economistas, e prepara os oficiais para gerir órgãos de apoio administrativo ou logístico, sendo o seu conteúdo programático direcionado para as seguintes áreas fundamentais: “formação científica de base técnica e tecnológica, destinada a satisfazer as qualificações profissionais indispensáveis ao desempenho de funções técnicas da especialidade de Administração Militar”, que podem ser na área financeira do ramo (AM, 2017).

Da análise da estrutura curricular do curso de AdMil, verifica-se a existência de três UC semestrais de contabilidade financeira, cujos conteúdos programáticos versam sobre o SNC, mais duas UC semestrais sobre contabilidade de gestão e duas UC semestrais de contabilidade pública, cujo programa curricular ainda está adaptado ao POCP (AM, 2017). Apesar disso, no atual ano letivo, o SNCAP já foi ministrado nas duas UC de contabilidade pública, sendo assim, expectável que a partir do 2018, os oficiais de AdMil já ingressem no QP com conhecimento em SNCAP. Atualmente, já saem da AM com formação de base em SNC (Gomes, 2017b, pp.1–2).

3.1.3. Força Aérea

O plano de estudos do curso de Mestrado em Ciências Militares e Aeronáuticas, na especialidade de AdmAer, pertence à área científica de gestão e de especialização em contabilidade, fiscalidade e finanças empresariais. Em face das UC que apresenta são “equivalentes às dos planos de estudos dos cursos de Licenciatura em Gestão e Mestrado em Contabilidade, Fiscalidade e Finanças Empresarias do Instituto Superior de Economia e Gestão”, tendo este curso a particularidade de ser frequentado durante os primeiros três anos na AFA, sendo os últimos três no ISEG, estando acreditado pela OCC (AFA, 2017; Faustino, 2017, p.2). Este curso destina-se a formar os oficiais de AdmAer para o desempenho de funções, nomeadamente, na gestão dos recursos financeiros e logísticos. Podem exercer atividades de “planeamento, execução, gestão financeira, orçamental e de intendência, prestação de contas e auditoria financeira das Unidades, órgãos ou serviços da Força Aérea” (AFA, 2017).

Em janeiro de 2011, entraram para o QP os primeiros oficiais de AdmAer com formação em SNC, tendo essa formação sido ministrada no segundo ciclo do mestrado que



decorre no ISEG. A formação em SNCAP, na AFA, vai ser iniciada no ano letivo de 2017/2018, na UC de Contabilidade do Setor Público, aos alunos do 3º ano, pelo que, apenas em 2021 teremos os primeiros oficiais de AdmAer a ingressar no QP com formação em SNCAP (Faustino, 2017, pp.1–2). Este facto não se revela preocupante dada a perceção da FAP, depois dos primeiros cursos subsequentes de SNCAP terem sido ministrados a oficiais do QP, revelar que estes não representam uma mais-valia significativa para aqueles oficiais que já apresentam conhecimentos profundos em SNC (Faustino, 2017, p.2).

3.1.4. Formação específica inicial em SNCAP

Nos cenários apresentados nos subcapítulos anteriores ficam patentes as realidades distintas que se verificam nos três EMES, apesar das características comuns e de integrarem a mesma estrutura, o Instituto Universitário Militar (IUM). A FAP constitui o ramo com conhecimentos mais sólidos em SNC, contudo, é na Marinha e no Exército que surgem os primeiros oficiais a ingressar no QP com conhecimentos em SNCAP.

Quando questionados sobre a regulamentação da formação específica inicial conforme determinado no Decreto-Lei que aprova o SNC, verifica-se que nenhuma das instituições tem vindo a acompanhar esse processo aguardando, a respetiva regulamentação e mostrando-se disponíveis para realizar os ajustes necessários aos planos curriculares, caso assim seja entendido pelas FFAA (Gomes, 2017b, p.2) (Faustino, 2017, p.2).

3.2. Formação Subsequente nas FFAA

Neste subcapítulo, pretende-se efetuar um ponto de situação sobre a formação subsequente já ministrada, ou prevista ministrar nos ramos das FFAA. Para esta análise não se conseguiu reunir informação sobre o ponto de situação na Marinha, pelo que se assume o pior cenário, ou seja nenhuma formação terá sido ministrada até à data.

3.2.1. Marinha

A Marinha tem um plano de formação em desenvolvimento. Alguns oficiais já realizaram ações de formação na Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA) e através da estrutura de acompanhamento das unidades piloto. É intenção da Marinha alargar a formação recorrendo a formadores externos, que ministram a formação nas suas instalações (Norte, 2017, p. 1).

3.2.2. Exército

O Exército tem já um plano de formação aprovado delineado em três passos. O primeiro materializou-se no envio de um oficial ao INA para recolha de informação e realização de uma pesquisa inicial do “estado da arte”. Seguiu-se um segundo passo,



consubstanciado numa formação que decorreu, no mês de junho de 2017, na DFin, contemplando 35 horas, certificada pelo INA, ministrada aos quadros da DFin, aos responsáveis pela área financeira dos Órgãos Centrais de Administração e Direção e do Comando das Forças Terrestres e a elementos da Escola dos Serviços. O terceiro passo, a concretizar se entender necessário, visa a constituição equipas de formação, asseguradas pelos recursos humanos agora formados, com a responsabilidade de ministrar formação interna a todos os quadros com atribuições na área financeira, nomeadamente, adjuntos financeiros e chefes das secções logísticas (Gomes, 2017a, p.2).

3.2.3. Força Aérea Portuguesa

A FAP tem igualmente um processo de formação em SNCAP a decorrer. Anualmente, é efetuado um planeamento da formação necessária na FAP e aquando da publicação do SNCAP, em 2015, foi previsto um curso de SNCAP no plano de formação anual para 2016. A primeira formação ocorreu em setembro/outubro de 2016, com a duração de 67 horas, contando com a presença de 27 oficiais, tendo sido realizada na DFFA com recurso a um formador externo. Uma segunda formação está planeada para outubro deste ano mas, tendo em conta a experiência passada, apenas contará com 35 horas e será ministrada a 25 oficiais. A FAP pretende continuar com estes ciclos de formação até a generalidade dos seus oficiais de AdmAer formados, excluindo apenas, aqueles para a os quais o SNCAP não se revele necessário (Nunes, 2017, p.2).

3.2.4. Plano de formação subsequente em SNCAP

Com o objetivo de criar uma estrutura de conteúdos programáticos, a ser ministrados em futuras ações de formação subsequente em SNCAP, analisaram-se os conteúdos programáticos das ações de formação referidas nos pontos anteriores, bem como de uma ação de formação contratada pela Secretaria Geral do MDN, que decorreu nas instalações do CDD (Centro de Dados da Defesa) em finais de 2016. Dessa análise, complementada com o estudo já realizado sobre o SNCAP, resulta a proposta de conteúdos programáticos que devem ser tidos em consideração, conforme a Tabela 5. Tendo em conta a experiência nas ações de formação referidas, as mesmas devem ocorrer num período de uma semana, com uma duração de 35 horas, 7 horas diárias de formação.

Entende-se que os ramos devem criar condições para que todos os oficiais que desempenham, ou venham a desempenhar, funções na área financeira, possam frequentar ações de formação em SNCAP, sendo que se aceita como igualmente válida e capaz de atingir os objetivos propostos, ora utilizar somente formadores externos para formar todo o



universo de oficiais elegíveis, ou numa fase final de formação, que a mesma possa ser realizada por oficiais do próprio ramo a outros que ainda não detêm formação em SNCAP.

Tabela 5 - Proposta de Plano de Formação Subsequente em SNCAP

Tema enquadrante	Assuntos a abordar
Enquadramento legislativo	Âmbito do SNCAP e artigos mais relevantes
	Estrutura dos Sistemas Contabilísticos (POCP vs SNCAP)
Estrutura Conceptual do SNCAP	Harmonização contabilística ao nível Europeu
	Contabilidade com base no acréscimo
	Base de caixa modificada
Contabilidade Orçamental (NCP 26)	Plano de Contas
	Principais operações contabilísticas (Orçamento Inicial; Alterações ao Orçamento; Movimentos decorrentes da Execução Orçamental da Receita e Despesa; Orçamentação Plurianual)
	Encerramento/Abertura de Exercícios
	Plano de Contas Multidimensional
Contabilidade Financeira	NCP 1 à 20, 23 e 24 (Na questão das NCP a abordar, cada entidade, em face das operações que caracterizam a sua atividade deverá verificar quais as NCP que mais interessa analisar em pormenor)
	Regras de reconhecimento e mensuração
	Criação de Balanço de Abertura em SNCAP
	Relato Orçamental
Relato Contabilístico e Prestação de Contas	Relato Financeiro
	Mapas da Prestação Legal de Contas

Fonte: Autor (2017)

3.3. O Contabilista Público

A figura do contabilista público é definida no artigo 8º do Decreto-Lei n.º 192/2015, que aprova o SNCAP, como o responsável pela regularidade técnica na prestação de contas dos serviços e organismos e na execução da contabilidade, acrescentando, também, que estas funções devem ser assumidas pelo dirigente intermédio responsável pela contabilidade, indicando ainda, a necessidade de estes elementos possuírem determinada formação específica em contabilidade pública (MF, 2015, p.7587). Acrescenta o n.º2 do artigo 16º do mesmo Decreto-Lei que “No prazo de 90 dias após a data da entrada em vigor do presente decreto-lei, é regulamentada por diploma próprio, ... a formação específica inicial e a formação subsequente em contabilidade pública a que se refere o n.º 2 do artigo 8.º”.

3.3.1. O Contabilista Público na estrutura financeira dos ramos das FFAA

Torna-se importante encontrar, nas estruturas dos ramos das FFAA, qual a função que melhor corresponde aos critérios definidos pelo artigo 8º do Decreto-Lei que aprova o SNCAP e que destacamos em seguida (MF, 2015, p.7587):

- I. Assegurar a regularidade técnica na prestação de contas;



- II. Assegura a regularidade técnica na execução da contabilidade pública;
- III. Estas funções são assumidas pelo dirigente intermédio responsável pela contabilidade.

Analisando a legislação enquadrante dos ramos das FFAA, nomeadamente os decretos regulamentares que definem a organização e competência das suas estruturas principais, verifica-se que os critérios definidos em I e II, se encaixam nas atribuições da SFin da Marinha, na DFin do Exército e na DFFA da FAP (CM, 2015c, p.5249; CM, 2015a, pp.5266–5267; CM, 2015b, pp.5210–5211).

Neste âmbito foi também analisada a documentação interna de cada ramo e a informação pública disponível, nomeadamente: os Regulamentos Internos da SFin da Marinha e das estruturas na sua dependência; Circular 01 de 03JAN2013 da DFin - Sistema Financeiro do Exército; Circular 02 de 09FEV2015 da DFin - Prestação de Contas ao Tribunal de Contas; sítio da internet da DFFA; e Circular da DFFA n.º 06 de 2011 - Instruções para a Elaboração e Prestação de Contas de Gerência. Com o intuito de aferir o serviço que melhor corresponde aos critérios I e II, analisaram-se as atribuições dos vários serviços de cada uma das entidades referidas. Neste desiderato, deu-se prioridade à competência relativa à elaboração da conta de gerência de cada órgão e, no que à regularidade técnica diz respeito, deu-se maior ênfase à responsabilidade por verificar a correção e adequação dos registos financeiros, do que à sua execução.

Deste modo, na SFin da Marinha propõe-se que a figura do Contabilista Público pertença à Direção de Administração Financeira, na DFin do Exército à Repartição de Gestão Financeira e Contabilidade e na DFFA ao Serviço Administrativo e Financeiro.

Nos parágrafos anteriores apenas se procurou identificar a estrutura orgânica na qual a figura do contabilista público possa ser encontrado, sendo que a identificação da função concreta do oficial que poderá desempenhar esta função, depende, ainda, do critério III, funções assumidas pelo dirigente intermédio responsável pela contabilidade.

A aplicação deste último critério trás algumas dificuldades nas FFAA, uma vez que a lei que regula esta questão, a Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, exclui as FFAA da sua aplicação (AR, 2004, pp.293–294). O único paralelismo que se conseguiu apurar para este efeito é o critério definido no Decreto-Lei n.º 142/2015, de 31 de julho, que define as equiparações para efeitos de atribuição do abono por despesas de representação, mas que



apenas vai até aos cargos de dirigente intermédio de 1º grau. Da análise deste diploma não advém conclusões relevantes para melhor definir esta questão MDN, 2015, pp.5189–5191).

Em face do que foi desenvolvido nos últimos parágrafos, entende-se mais adequado indicar, apenas, a estrutura funcional da qual será indicado um elemento para assumir a função de contabilista público, mantendo-se o acima referido relativamente a esta questão. Nas entrevistas desenvolvidas na SFin, DFin e DFFA, questionaram-se diretamente as entidades entrevistadas sobre a entidade da sua estrutura que devia exercer a função de contabilista público, sendo que, em todos os casos, houve concordância na identificação da estrutura orgânica da qual deveria ser nomeado o Contabilista Público entre a resposta obtida e a proposta que resulta desta investigação. (Nunes, 2017, p.1; Gomes, 2017a, p.1).

Relativamente à questão da formação do contabilista público, e uma vez que se adotou a formação definida para o contabilista público como a de referência para todos os Oficiais do QP de AN/AdMil/AdmAer, aplicando-se o defendido nos subcapítulos 3.1 e 3.2, será o bastante e suficiente para que a pessoa que exerça esta função esteja dotada da formação adequada.

3.4. Síntese Conclusiva

Relativamente à formação dos oficiais do QP de AN/AdMil/AdmAer, optou-se por realizar a análise entre a formação específica inicial e a formação subsequente. No que concerne à formação específica inicial, entende-se que a AFA, fundamentalmente por apresentar uma tipologia de formação inicial distinta dos outros EMES, contemplando uma fase de formação numa instituição de ensino superior civil, se encontra mais adaptada a esta nova realidade, desde logo, porque é a única que detém o reconhecimento da OCC, o que se constitui num referencial importante para a preparação de quadros para esta nova realidade. A estrutura curricular dos cursos na EN e AM, também contempla vastos conhecimentos nas áreas da contabilidade financeira e pública, pelo que se julga, como sempre aconteceu até hoje, que a preparação dos oficiais se adequa à realização das tarefas na área financeira.

Os três EMES estão atentos relativamente à regulamentação da formação específica inicial que está previsto vir a ser aprovada, estando preparados para adaptar as suas estruturas curriculares para cumprir com os critérios que venham a ser definidos.

No que diz respeito à formação subsequente, verifica-se que os três ramos, tem já em execução planos de formação em SNCAP, capazes de em tempo útil disseminar os conhecimentos necessários para a implementação do SNCAP dentro dos prazos legalmente estabelecidos. Apresenta-se, no subcapítulo 3.2.3, uma proposta de conteúdos programáticos



para futuras ações em SNCAP, até que a regulamentação da formação subsequente, que aguarda regulamentação, seja publicada.

Relativamente à figura do Contabilista Público, reitera-se a proposta de que esta figura pertença: na SFin da Marinha, à Direção de Administração Financeira, na DFin do Exército à Repartição de Gestão Financeira e Contabilidade e na DFFA, ao Serviço Administrativo e Financeiro. Relativamente à indefinição sobre o cargo a que corresponde uma posição de direção intermédia, propõe-se que esta questão seja analisada e discutida em conjunto pelos três ramos das FFAA, visando uma solução baseada em pressupostos comuns a todos.



4. Plataforma tecnológica para implementação do SNCAP

No presente capítulo pretende-se analisar o impacto da implementação do SNCAP ao nível dos sistemas de informação, nomeadamente, dos sistemas de informação que apoiam os ramos na realização da gestão financeira e na execução da contabilidade e apoio à prestação de contas, uma vez que é nestes que se verifica o impacto da implementação do SNCAP.

Com este desiderato, é realizada uma descrição sumária do SIG-DN, que é a plataforma informática que serve todas entidades do MDN, onde os ramos de incluem.

4.1. O Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional

A génese do projeto SIG-DN remonta a 2002, ano em que pelo Despacho n.º 18885/MDN/2002, se estatui a obrigação de os organismos na dependência do MDN se dotarem de um sistema de informação com incidência financeira, através de uma plataforma comum, capaz de normalizar procedimentos e de promover a difusão do POCP. Nasce, assim, o projeto SIG-DN, fundamental no processo de modernização dos sistemas de informação na área da defesa, e ferramenta essencial para o aumento da eficiência e eficácia das entidades do MDN (Barnabé, 2007, p.58). A Tabela 6 sistematiza os objetivos propostos para o SIG-DN.

Tabela 6 - Objetivos do SIG-DN

Objetivos do SIG-DN	Normalização dos procedimentos relativamente às atividades financeira, logística e de RH do MDN, incrementado processos comuns
	Implementação no universo do MDN de um único sistema de informação empresarial que integre as funções financeira, logística e de RH
	Implementação do POCP e a plena adesão ao RAFE estabelecido pelo Decreto – Lei nº 155/92, de 28 de Julho
	Gestão e manutenção do sistema centralizadas através de uma equipa multidisciplinar das FA
	Sistema integrado de comunicações que assegure as necessidades de conectividade

Fonte: Barnabé (2007)

No seguimento deste despacho, é decida a implementação de um *Enterprise Resource Planning* (ERP), recorrendo à solução disponibilizada pela empresa alemã SAP AG, o



SAP/2004. A mesma solução informática viria também a ser adotada pelo Ministério das Finanças, para implementação do projeto RIGORE⁶ que tem como objetivos: uma gestão centralizada dos processos inerentes à RAFE; e a implementação do POCP a todas as entidades do setor público (Vasconcelos e Martins, 2006, pp.94–96).

O SIG-DN revela-se um projeto pioneiro na AP, onde as ligações com o RIGORE e as sinergias que os dois projetos poderiam apresentar, desde cedo ficaram patentes, tendo sido estabelecido um protocolo entre o MDN e o Ministério das Finanças⁷, cujo objetivo se prende com a garantia do cumprimento de todos os requisitos técnico-legais respeitantes à área financeira. À luz desse protocolo, a DGO e a Direção Geral do Tesouro (DGT) executam uma validação prévia dos processos a implementar no sistema (Barnabé, 2007, p.59). O conhecimento dos processos desenvolvidos no SIG-DN, permite um paralelismo no desenvolvimento de processos similares no projeto RIGORE, que utilizava a mesma plataforma tecnológica.

A implementação do projeto SIG-DN exigiu um levantamento de processos, trabalho que contou com a participação de 79 elementos dos organismos do MDN, principalmente, dos ramos das FFAA e do Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA), apoiados por uma empresa de consultadoria (Barnabé, 2007, p.60). Na Figura 4, encontra-se representada a hierarquia de processos definida, divididos em mega-processos, macro-processos e processos, detalhando os mega-processos estabelecidos para a área financeira e elencando alguns exemplos de processos identificados. Após a definição dos processos, foi necessário identificar os processos únicos, transversais a todas as entidades do MDN, que assim, constituíam a referência base para a configuração inicial do sistema SAP, tendo a empresa assumido o compromisso de eliminar os desvios entre a programação standard e os processos identificados. Dos trabalhos adicionais resultou um *add-on*, na forma de um módulo adicional ao SAP 2004, denominado *Enterprise Add-on Public Sector* (EAPS), disponível para todas as entidades públicas portuguesas (Barnabé, 2007, pp.60–61).

⁶ O projeto RIGORE (Rede Integrada de Gestão Orçamental e de Recursos do Estado) visava a implementação do POCP, sendo é liderado pelo Instituto de Informática do Ministério das Finanças, na vertente de sistemas e tecnologias de informação, com a Direcção-Geral do Orçamento (DGO) a exercer responsabilidade funcional sobre o mesmo.

⁷ Despacho Conjunto MDN/MFAP n.º 148/2005.

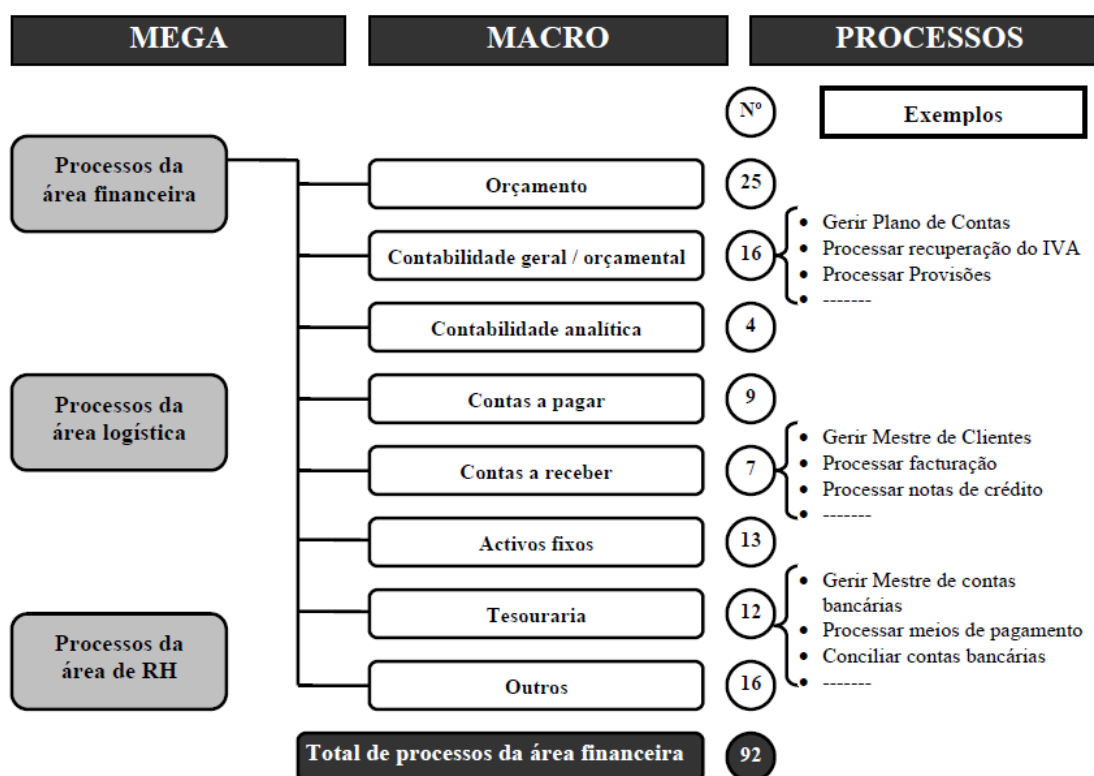


Figura 4 - Hierarquia de Processos levantados para o SIG-DN

Fonte: Barnabé (2007)

O objetivo inicialmente proposto para o projeto, tinha previsto a entrada em produtivo das áreas financeira, logística e recursos humanos, ao mesmo tempo, em todos os organismos do MDN, num período de um ano. Dada a complexidade do projeto, foi necessário estabelecer uma nova estratégia de implementação, idealizada por fases e tendo em consideração a realidade e grau de preparação dos organismos envolvidos, protelando a implementação da área de recursos humanos. A implementação do SIG-DN, nos vários organismos do MDN, foi acontecendo de forma faseada e em alguns casos por áreas, conforme abaixo descrito (Silva, 2011, p.6):

- Em 2006, o sistema entrou em exploração na Força Aérea (nas áreas financeira e logística) e no Exército (na área financeira);
- Em 2007, a Secretaria Geral e os Serviços Centrais de Suporte do MDN iniciaram a exploração na área financeira do SIG;
- Em 2008, o SIG-DN entrou em produção nas seguintes entidades:



- EMGFA, Instituto da Defesa Nacional e Polícia Judiciária Militar na área financeira;
- Instituto Geográfico do Exército, na área logística (apenas nas componentes de Gestão de Material e Vendas);
- Marinha, nas áreas financeira e logística.

Como se pode verificar, numa estrutura pesada como a do MDN, caracterizada por um grande número de entidades com características tão diversas, a implementação do SIG-DN e o consequente início da contabilização em POCP, foi faseada em diferentes momentos, o que espelha a dificuldade, quer da equipa responsável pelo projeto, quer ao nível das várias entidades. A título de exemplo, destaca-se a área dos recursos humanos, que ainda não entrou em produtivo até à data.

Em 2004, depois da definição dos processos e macroestruturas, foi formalmente criada uma equipa de projeto cujo organograma consta da Figura 5, abrangendo, na sua composição, consultores SAP provenientes de entidades externas, consultores do MDN provenientes das entidades pertencentes à sua estrutura (aos quais foi facultada certificação SAP, após submetidos a testes de certificação) e utilizadores chave, que eram elementos das entidades que estavam a implementar o SIG-DN, que, em face da sua experiência eram

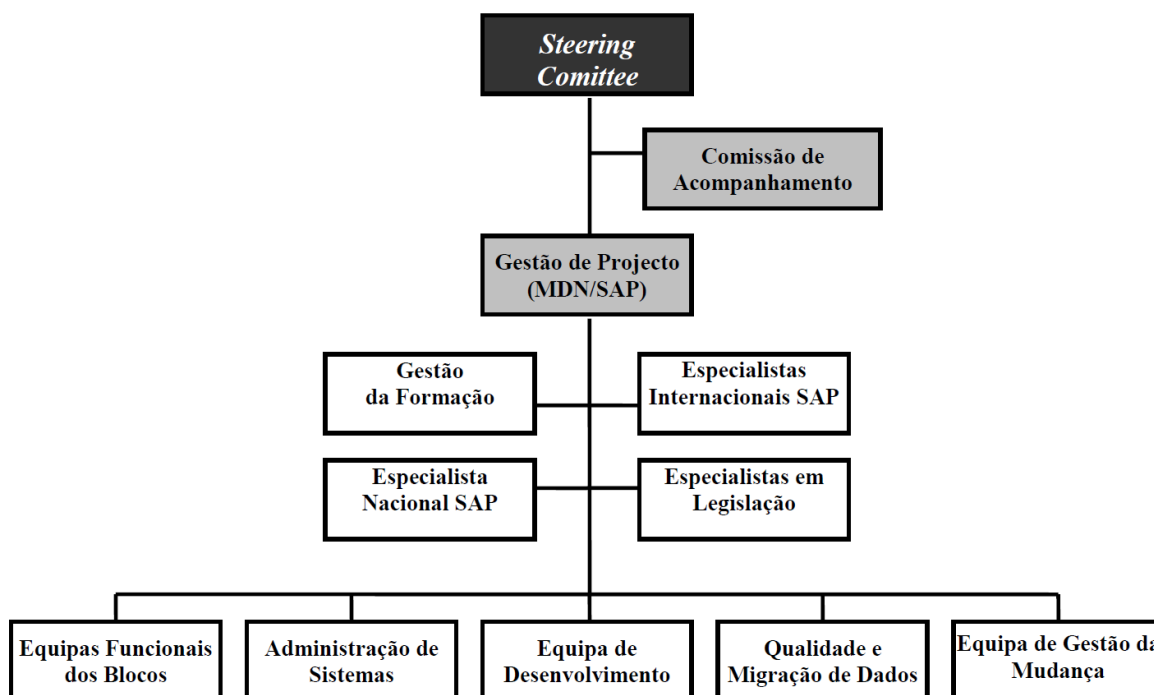


Figura 5 - Organograma do Projeto SIG-DN

Fonte: Barnabé (2007)



chamados para esclarecer dúvidas específicas quanto à implementação dos processos nas suas organizações ou para realizar testes (Barnabé, 2007, pp.63–64).

Para o desenvolvimento do projeto, foram criados três grupos de implementação, conforme se pode verificar na Figura 6, de acordo com o âmbito de aplicação e com a estratégia de implementação definida. Ao grupo 1, mais relacionado com aspetos da área financeira, planeamento e controlo orçamental, estavam afetos os objetivos relacionados com a implementação do POCP e com o cumprimento dos critérios para adesão ao RAFE (Barnabé, 2007, pp.65–66).

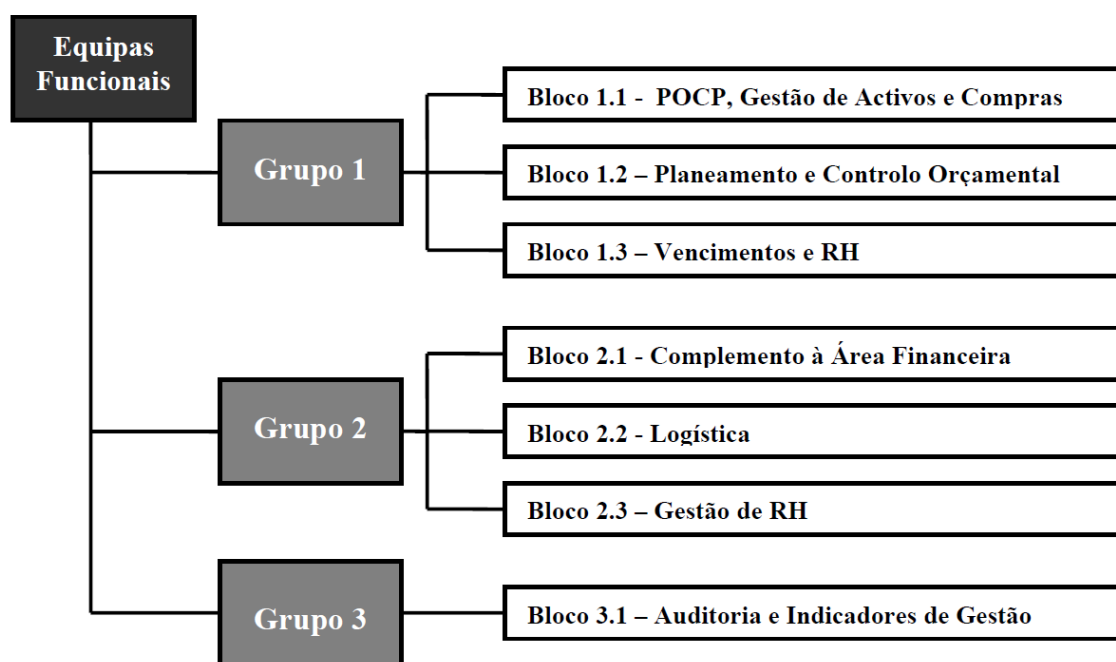


Figura 6 - Equipas funcionais do projeto SIG-DN

Fonte: Barnabé (2007)

Dado o peso e o impacto que o projeto SIG-DN teve no MDN, após a implementação inicial do projeto, desde 2006 a 2009, foram sendo criadas estruturas e entidades com incumbências na área dos Sistemas de Informação e Tecnologias de Informação e Comunicação (SI/TIC) no universo da Defesa Nacional, nomeadamente a Comissão de Políticas e Auditoria do Sistema de Informação da Defesa Nacional, criada pelo Despacho n.º 2579/MDN/2006 e a Coordenação dos SI/TIC da Defesa (CSITIC), criada pelo Despacho n.º 246/MDN/2006. Na Lei Orgânica do MDN, aprovada pelo Decreto-Lei 154A/2009, de 06 de julho, que são atribuídas competências à Secretaria-Geral do MDN para a implementação de uma política integradora de toda a área dos SI/TIC do MDN,



nomeadamente, na área do SIG-DN (Silva, 2011, pp.7–8). A Figura 7 representa a estrutura do SIG-DN, sendo o Diretor, o Secretário-Geral Adjunto da Secretaria Geral do MDN e o Diretor Adjunto, o Diretor da DSSITIC/SIG (atualmente DSSI/SIG). Às áreas funcionais compete realizar o trabalho de parametrização e materialização dos processos implementados e a implementar em sistema, enquanto que às áreas técnicas compete criar condições para que todos os utilizadores do MDN possam operar o SIG-DN (Silva, 2011, pp.8–9). As áreas funcionais adstritas ao SIG-DN integram a DSSI, que tem as seguintes competências no âmbito do SIG-DN (MF e MDN, 2015, p.8326):

- Garantir a gestão do ciclo de vida do SIG-DN;
- Propor novas funcionalidades e definir o plano para a sua implementação e disponibilização;
- Garantir o apoio específico a novas entidades no arranque em produtivo;
- Executar ações de manutenção corretiva e evolutiva aos sistemas em produtivo;
- Elaborar e distribuir documentação técnica;
- Executar ações de apoio funcional e técnico aos utilizadores, com vista à resolução de incidentes que resultem de erros de parametrização.

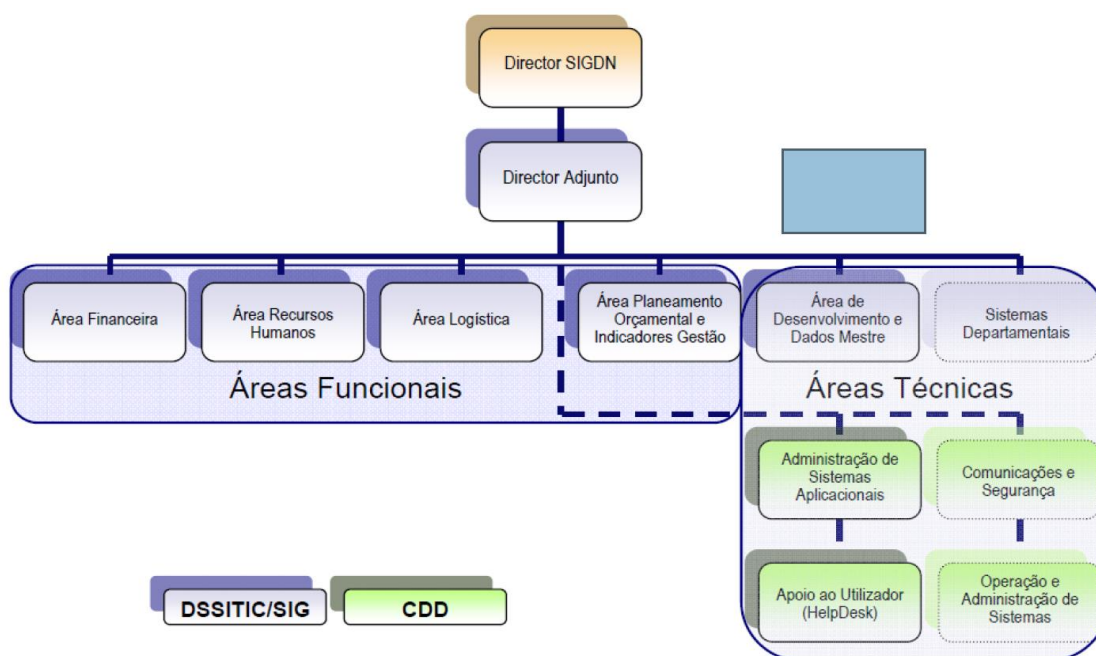


Figura 7 - Organograma da estrutura do SIG-DN

Fonte: Silva (2011)



O esforço principal para a implementação do SNCAP vai ser desenvolvido pela DSSI, entidade com responsabilidades na adequação do SIG-DN ao novo normativo contabilístico e ao desenvolvimento das soluções necessárias ao cumprimento das obrigações de reporte de informação e de relato financeiro que o SNCAP obriga.

4.2. A implementação do SNCAP e a adequação do SIG-DN, desafios e limitações

A entrada em vigor do SNCAP, como anteriormente detalhado, implica a introdução de um novo sistema contabilístico, a elaboração de novos modelos de mapas de relato financeiro e o estabelecimento de novas conexões a desenvolver com os serviços centrais para reporte de informação, com especial destaque para o S3CP. Neste subcapítulo pretende-se diagnosticar qual o ponto de situação do SIG-DN face ao S3CP e, posteriormente, perceber o ponto de situação em que o projeto SIG-DN se encontra, propondo uma metodologia adequada à implementação do SNCAP nos ramos das FFAA.

O impacto da adaptação do SIG-DN ao SNCAP é tido, pelos ramos das FFAA, como fundamental na transição para o novo normativo contabilístico. A FAP indica a plataforma informática como o maior obstáculo para implementação do SNCAP, o Exército e a Marinha, reforçam esta ideia indicando que sem a necessária adequação do SIG-DN não é possível ao ramo iniciar qualquer tipo de experiência tendo em vista a implementação do SNCAP (Nunes, 2017, p.3; Gomes, 2017a, p.3; Norte, 2017, p.1).

4.2.1. O sistema central de contabilidade e contas públicas

A DGO encontra-se a desenvolver um portal, denominado por S3CP, com vista à recolha centralizada de informação contabilística em SNCAP, para posterior gestão do processo de consolidação de contas, estando previsto o desenvolvimento em quatro componentes, a saber (TC, 2016, p.11, 2017, p.15):

- I. Portal de integração contabilística (*data integration*), com a implementação das regras de validação, articulação com as *software houses*, acompanhamento das entidades piloto e monitorização do processo de integração, validação e retorno da informação de testes;
- II. Base de dados (*datawarehouse*);
- III. Solução de análise e exploração da informação;
- IV. Solução de consolidação de contas.

De acordo com a DGO, as componentes II, III e IV ainda não iniciaram o seu desenvolvimento e na componente I, apenas são efetuadas validações de estrutura dos



ficheiros, indicando a DGO, em contraditório solicitado pelo TC, que está “prevista a disponibilização, a breve prazo, às entidades piloto para efeitos de validação do conteúdo dos ficheiros” (TC, 2017, pp.15–16). Esta disponibilização verificou-se com a divulgação da norma técnica n.º 1/2017 da UniLEO, designada SNCAP: Instruções para a integração de informação orçamental e económico-financeira no Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas, no dia 20 de junho de 2017.

A título ilustrativo, o S3CP apresenta-se com um exemplo da fase incipiente em que a implementação do SNCAP se encontra, em que as indefinições são uma constante e as respostas dos serviços centrais revelam atrasos que podem comprometer os cronogramas estabelecidos. Na análise aos relatórios intercalares à auditoria à implementação do SNCAP, que o TC realiza desde 2016, verifica-se que, em 2016, no relatório intercalar I, eram identificados três componentes do S3CP, sendo que no relatório intercalar II de 2017 surgem as quatro que acima se apresentam.

Na Circular n.º 1381, a DGO, estabelece as instruções para a “integração de informação contabilística, orçamental e financeira, no Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas (S3CP)”, aplicáveis a todas as entidades sujeitas ao SNCAP. Para além dos critérios dos mapas a enviar, a circular define ainda os prazos de envio dos vários mapas para o S3CP, enfatizando o facto da autonomização que o SNCAP permite entre a contabilidade orçamental e a financeira, viabilizando diferentes periodicidades para o envio

Tabela 7 - Informação a remeter ao S3CP

Nº	Descrição curta	Descrição longa	Periodicidade
1	CPLC	Correspondência entre o plano de contas local e o plano de contas central	Sempre que necessário
2	BA	Balancete da contabilidade orçamental (classe 0)	Semanal
2	BA	Balancete da contabilidade orçamental e financeira (completo)	Mensal
3	DDORC	Demonstração de desempenho orçamental	Semanal /mensal
4	DOREC	Demonstração orçamental da receita	Semanal /mensal
5	DODES	Demonstração orçamental da despesa	Semanal /mensal
6	PDA	Passivo e dívidas a terceiros por antiguidade de saldos	Mensal
7	BLC	Balanço	Mensal
8	DR	Demonstração dos resultados por natureza	Mensal
9	DAPL	Demonstração das alterações no património líquido	Mensal
10	DFC	Demonstração de fluxos de caixa	Mensal
11	EC	Encargos contratuais	Mensal
12	AI	Ativos intangíveis	Trimestral
13	AFT	Ativos fixos tangíveis	Trimestral
14	PI	Propriedades de investimento	Trimestral

Fonte: (Direção Geral do Orçamento, 2016)



dos mapas de cada uma destas áreas. Na Tabela 7, pode observar-se os mapas solicitados e a sua periodicidade de envio para o S3CP (DGO, 2016, p.2).

As indefinições verificadas ao nível do S3CP têm também reflexo nas parametrizações necessárias no SIG-DN, sendo que as especificações detalhadas dos mapas a enviar para as novas plataformas dos serviços centrais são necessárias para se proceder aos ajustes necessários do sistema, influenciando a forma como o SNCAP será parametrizado. Para o coordenador da área financeira do SIG-DN, o atraso dos desenvolvimentos, por parte da DGO, também atrasa, invariavelmente, os trabalhos de parametrização do SIG-DN para o SNCAP (Augusto, 2017a, p.2).

4.2.2. Interfaces atuais do SIG-DN

Atualmente o SIG-DN apresenta interfaces com alguns sistemas centrais e/ou externos, sendo os mais relevantes os apresentados na Figura 8, explicados resumidamente da seguinte forma (Augusto, 2017b, p.55):

- Interface com a DGO, para aprovação mensal dos Pedidos de Libertação de Créditos (PLC);
- Interface com o Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP), para execução dos pagamentos aos fornecedores, consubstanciando-se na emissão automática do ficheiro com as ordens de pagamento, envio do mesmo para o IGCP e receção, posterior, de um ficheiro de retorno com o estado das ordens de pagamento;
- Interface com a Entidade Contabilística Estado (ECE), para envio dos ficheiros com a aprovação do PLC e posterior autorização para o IGCP creditar o total do PLC na conta de cada serviço;
- Interface com o Sistema Central de Contabilidade (SCC), através do portal do Sistema de Informação para a Gestão Orçamental (SIGO), da DGO, para efeitos da contabilização das despesas dos serviços integrados e envio de toda a informação de cariz orçamental, de despesa e receita (alterações, execução, reposições,...).

Com a implementação do SNCAP existem dúvidas quanto ao futuro de algumas interfaces. Relativamente à interface com o IGCP, não deverá sofrer grandes alterações, devendo a sua utilização continuar no futuro e não se perspectivando grandes alterações na interação do SIG-DN com esta interface.



Relativamente às restantes interfaces, deverão sofrer alterações com a evolução perspectivada para o S3CP, uma vez que a utilização em pleno desta plataforma deve significar a descontinuação do portal SIGO, pela redundância de informação que isso gera. A interface com a ECE, vai depender das novas atribuições desta entidade de acordo com as alterações perspectivadas para a mesma na nova LEO, sendo que uma nova arquitetura da estrutura financeira do Estado pode implicar, também alterações no organismo que autoriza a disponibilização dos meios financeiros aprovados em PLC às várias entidades. O mesmo pode suceder com a interface com a DGO, caso existiram alterações com o PLC.

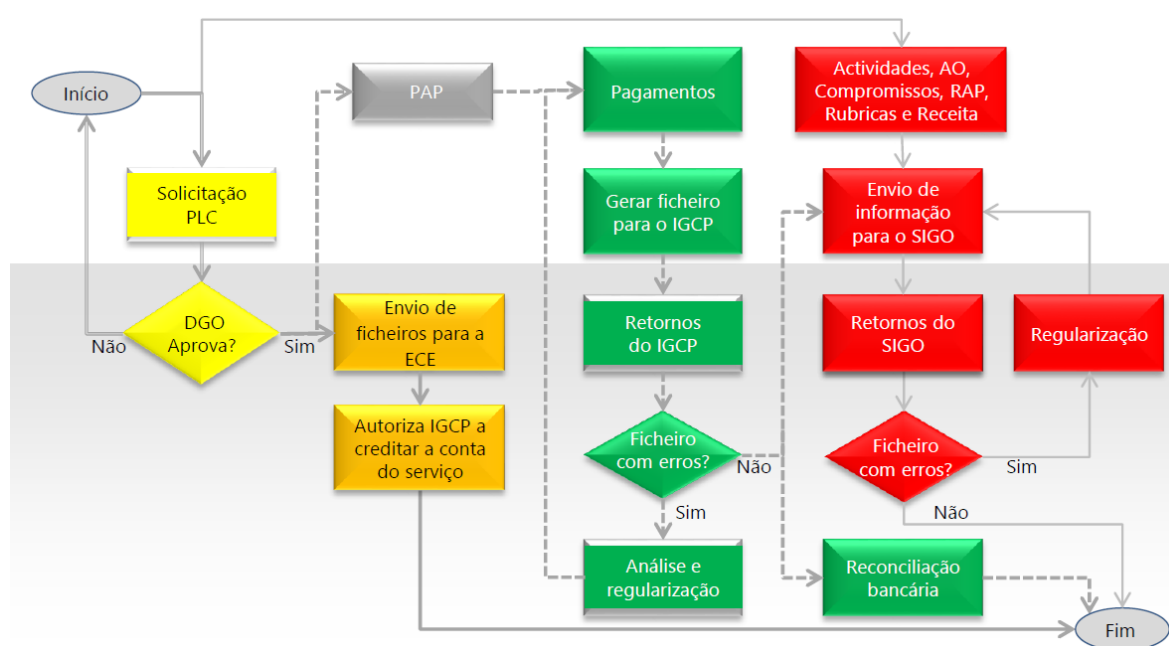


Figura 8 - Interfaces Externas do SIG-DN

Fonte: (Augusto, 2017)

4.2.3. Adaptação do SIG-DN para a implementação do SNCAP

Segue-se uma análise aos principais passos que devem ser dados na preparação da área financeira do SIG-DN para a implementação do SNCAP. Para perceber os impactos no SIG-DN e efetuar a análise, propõe-se uma reflexão nas seguintes temáticas: alterações decorrentes da nova forma de contabilizar as operações orçamentais e da adoção de um novo plano de contas; passagem da informação relevante, bem como, dos processos atualmente desenvolvidos em SIG-DN adaptados ao POCP, para um formato capaz de integrar uma nova realidade contabilística decorrente do SNCAP; impacto nos recursos humanos atribuídos à DSSI para desenvolvimento das adaptações necessárias à implementação do SNCAP.



4.2.3.1. Alterações na contabilidade orçamental e adoção de um novo plano de contas

As alterações na contabilidade orçamental que o SNCAP apresenta face ao POCP, nomeadamente ao nível da contabilização das várias fases dos ciclos da despesa e da receita na Classe zero e do fim da utilização de uma conta patrimonial para registo de todos os fluxos de tesouraria, como acontecia com a conta 25 do POCP, implica uma redefinição do desenho destes processos. De acordo com o coordenador da área financeira do SIG-DN, Tenente-Coronel Sérgio Augusto, espera-se que o *add-on pt* que a SAP está a desenvolver para ajuste ao SNCAP contemple estas alterações, nomeadamente, ao nível da execução de cabimentos e compromissos, entrada e modificações de orçamento, aprovação de PLC, Pedidos de Autorização de Pagamento (PAP), orçamentação plurianual, operações de encerramento e abertura de exercícios e de processamento de retenções e de cauções (Augusto, 2017a, p.1). Outra alternativa pode passar pelo desenvolvimento autónomo dessas alterações, no atual sistema, recorrendo à atual equipa que presta apoio ao SIG-DN (TC, 2016, pp.17–18).

A adoção do *add-on pt* da SAP implica custos mais elevados, desde logo, pois para que seja possível a utilização deste pacote, é necessário reativar o suporte que a SAP fornece aos seus clientes e que, no caso do MDN, está desativado desde o ano de 2015. Estão, atualmente, a decorrer os procedimentos legais necessários para a regularização deste serviço, relativamente aos anos de 2015 e 2016, bem como para o ano de 2017 e seguintes, perspetivando-se que esta situação esteja regularizada e o suporte novamente ativo em novembro de 2017. Esta situação verifica-se como um constrangimento enorme à possibilidade da entrada em vigor do SNCAP, no MDN, em janeiro de 2018 (Augusto, 2017a, pp.1–2).

Relativamente ao plano de contas a utilizar no SNCAP, apesar de estar já definido, tal como as tabelas de conversão do POCP para o SNCAP, que constam do manual de implementação do SNCAP, ainda subsistem algumas dúvidas com impacto na adaptação do SIG-DN ao SNCAP. O SNCAP apresenta uma política mais restritiva, no que respeita ao desdobramento do plano de contas, por parte das várias entidades em que é implementado. Esta situação, justificasse, pelas dificuldades que estes desdobramentos colocavam à consolidação de contas em POCP (Augusto, 2017a, p.2). A definição das contas que a ser utilizadas, por exemplo nos processos orçamentais, e que se espera venham desenvolvidas



no *add-on pt*, apresenta-se como fundamental para iniciar os trabalhos de desenvolvimento dos mapas legais de reporte, para efeitos de prestação de contas e para envio para o S3CP.

4.2.3.2. Transferência da base de dados e dos processos atualmente desenvolvidos no SIG-DN

Outro aspeto que merece preocupação por parte dos responsáveis do SIG-DN relaciona-se com a transferência das bases de dados atualmente existentes na plataforma adaptadas a uma realidade contabilística baseada no POCP, para outra assente nos requisitos do SNCAP.

Relativamente a este assunto, o coordenador da área financeira do SIG-DN, indica duas necessidades fundamentais, que têm de ser colmatadas, uma tecnológica e outra funcional. A primeira está relacionada com a necessidade de duplicar os sistemas em que opera o SIG-DN, uma vez que, a preparação da estrutura em SNCAP ocorre, concomitantemente, com o normal funcionamento em POCP, pelo menos, até que a última conta de gerência, seja prestada neste sistema. A segunda prende-se com dois aspetos. O primeiro relaciona-se com a necessidade de rever os processos que, atualmente, estão desenvolvidos em SIG-DN, principalmente, aqueles que foram desenvolvidos à medida do projeto SIG-DN e que, por esse motivo, não vão ser atualizados na integração do *add-on pt*, desenvolvimentos esses, que rondam um número próximo dos 600. O segundo, prende-se com a necessidade de ajustar as parametrizações internas do sistema ao SNCAP e ao novo

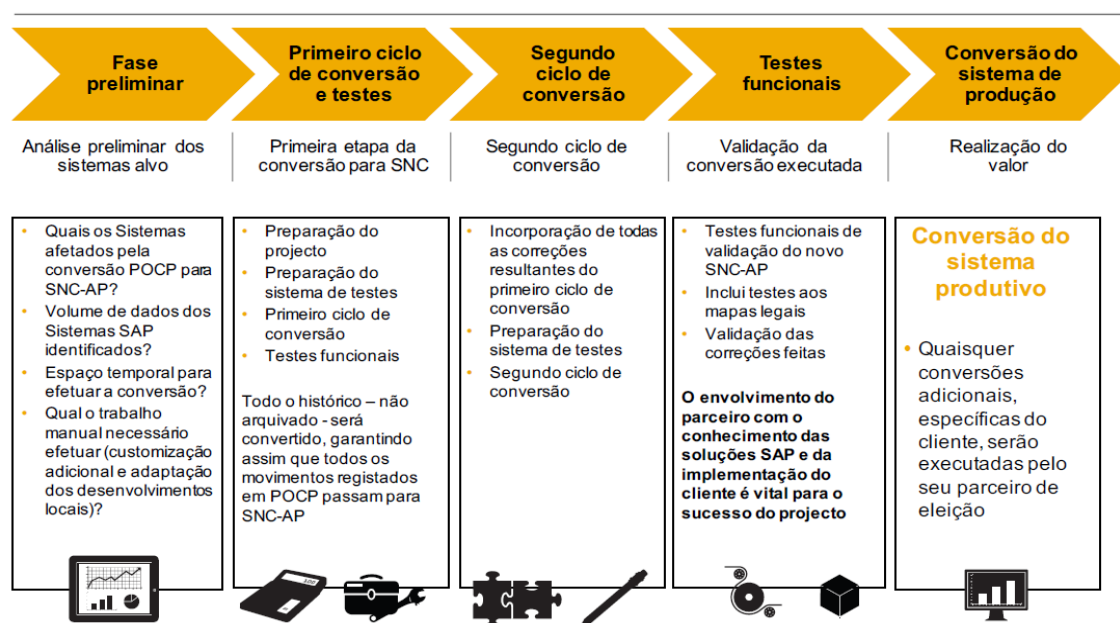


Figura 9 - Etapas do Serviço SAP LT

Fonte: (SAP ES, 2016)



plano de contas, aos mapas legais, bem como a atualização de toda a documentação técnica emitida pelo SIG-DN, que tem que ser adaptada ao SNCAP (Augusto, 2017a, pp.1–2).

Para apoio ao processo de transição do POCP para o SNCAP, a SAP propõe a utilização de um pacote de serviços, o SAP LT⁸, espelhado na Figura 9, que apresenta benefícios ao nível do tempo necessário para a conversão dos sistemas, na execução do projeto de transferência com apoio de um grupo dedicado, experiente e especializado, garantindo um elevado nível de segurança na condução do processo. A duração proposta pela SAP para a execução deste serviço na transição para o SNCAP, ajustada à realidade do SIG-DN e ao tamanho das suas bases de dados e processos, é de seis a oito meses (SAP ES, 2016, pp.7–9). A adoção deste pacote de serviços implicará o dispêndio de recurso financeiros adicionais, e apenas poderá ocorrer se o suporte SAP estiver ativo.

4.2.3.3. Necessidade de recursos humanos para o projeto de implementação do SNCAP

A necessidade de recursos humanos para implementar o SNCAP no SIG-DN decorre, em grande parte, dos aspetos identificados nos pontos anteriores. Relativamente a este aspeto, o coordenador da área financeiro do SIG-DN recorda que aquando da implementação do POCP (que ocorreu em simultâneo com a do SIG-DN), decorreram dois anos de trabalho antes da entrada em produtivo do sistema (Augusto, 2017a, p.2). Mesmo tendo em consideração que, atualmente, não se verifica a necessidade de efetuar levantamento de processos mas apenas adaptações dos já existentes ao SNCAP, nesta implementação resulta a dificuldade acrescida da equipa ter que, simultaneamente, implementar o SNCAP e apoiar as diferentes entidades a operar o POCP.

Neste contexto, a necessidade de reforço dos recursos humanos existentes na DSSI, adstritos ao SIG-DN, apresenta-se como uma evidência para o Tenente-Coronel Sérgio Augusto defendendo a necessidade de se recorrer aos ramos das FFAA e a outras estruturas do MDN para este esforço, bem como a um eventual aumento do contingente de consultores externos (Augusto, 2017a, p.2). Quando questionados sobre esta necessidade, os representantes da DFin e da DFFA, referem que os respetivos ramos estão disponíveis para atribuir recursos humanos para um grupo de trabalho a constituir no SIG-DN, desde que exista equidade entre os ramos e as restantes estruturas do MDN da disponibilização de recursos humanos para apoio ao SIG-DN (Gomes, 2017a, p.4; Nunes, 2017, p.4). A SFin

⁸ SAP Landscape Transformation



realça a importância da criação de uma “estrutura de missão global, ao nível da Defesa (com representação dos diversos organismos do universo da Defesa)”, para estudar e implementar as melhores soluções, na construção e adaptação da solução informática, capaz de aquilatar a implementação do SNCAP (Norte, 2017, p.2).

4.3. Síntese Conclusiva

Neste capítulo foi analisado o SIG-DN, como ferramenta primordial para gestão e apoio à decisão das entidades da defesa nacional e na qual se efetuam os registos contabilísticos, atualmente em POCP, e que tem de ser adaptada para implementar o SNCAP.

Desde logo, é importante perceber que o SIG-DN, como ERP, desempenha variadas tarefas e funções, e contempla muitos processos, para além dos registos contabilísticos necessários ao cumprimento das disposições legais e da prestação de contas. O foco da análise é essencialmente, sobre a área financeira, mas a mecânica em que se baseia o SIG-DN, implica que necessidades de alteração dos normativos contabilísticos tenham reflexos ao nível do ajuste de processos, que vão muito mais além dos meros registos contabilísticos ou da área financeira. Outro aspeto relevante prende-se com o tamanho da base de dados e o histórico que, atualmente, existe na mesma assente no POCP desde 2006 (Exército e na Força Aérea), aumentando até abranger a totalidade das entidades pertencentes ao MDN.

A implementação do SNCAP não exige, da parte da equipa do SIG-DN, o levantamento de processos, uma vez que aqueles que atualmente existem no sistema e que neste estão parametrizados, continuam válidos e adaptados às realidades dos ramos das FFAA. No entanto, isto não significa que o trabalho a desenvolver seja reduzido, pois esses processos têm que ser adaptados à nova realidade contabilística. A adoção do SNCAP implica uma nova forma de contabilização de muitos desses processos, quer pelo facto de um novo plano de contas ter que ser adotado, mas também pelo facto de alguns processos passarem a ter formas de contabilização diferentes. É disso exemplo a forma como os ciclos da despesa e da receita afetam, agora, a contabilidade orçamental nas contas da classe zero, sem contabilizações patrimoniais em conta equivalente à conta 25 do POCP, afetando, dessa forma, a dinâmica de construção de alguns mapas que, por via dessas alterações têm que ser construídos com bases totalmente diferentes.

O SNCAP vai ainda alterar a arquitetura de interfaces do SIG-DN, com a necessidade de criar mais uma ligação com o S3CP, sendo que não será possível testar o envio de mapas



para este sistema até ao final do próximo mês de julho, conforme definido no artigo 4º da Portaria 128/2017, de 5 de abril.

Ao nível dos recursos humanos, perspectiva-se uma necessidade de reforço das equipas funcionais que prestam apoio ao SIG-DN para proceder aos trabalhos de implementação do SNCAP, recorrendo a consultadoria externa, com maior experiência e valências técnicas e tecnológicas, complementada com elementos dos ramos das FFAA e outras entidades do MDN, fundamentais para garantir a adesão à realidade de cada entidade.



Conclusões

Nas presentes conclusões, que representam o culminar da investigação, é efetuada uma revisão das principais linhas metodológicas utilizadas, revisitando o modelo de análise, explicando a forma como este permitiu orientar o percurso adotado para a investigação, até se atingir o OG definido. São, ainda, sistematizados os principais contributos da investigação, com ênfase nas recomendações e propostas que foram sendo apresentadas. As conclusões são encerradas com a apresentação das principais limitações verificadas e com algumas propostas de linhas temáticas que podem ser seguidas em investigações futuras.

O desenvolvimento da investigação seguiu uma estratégia qualitativa, consubstanciada na recolha de dados via análise documental, baseada, essencialmente, em legislação e documentação enquadrante, em face da escassez de bibliografia publicada sobre este tema, dada a sua atualidade. Foram, também, realizadas entrevistas que permitiram, tanto a recolha de informação pertinente para a investigação, como a validação de algumas das conclusões que a investigação produziu. Desta forma, foi-se construindo o estudo de caso proposto realizar, adotando uma forma de raciocínio indutivo.

Como PP da investigação definiu-se: “Que ações ao nível da formação e dos sistemas de informação devem ser desenvolvidas pelos ramos das FFAA e MDN para que o SNCAP seja implementado a partir de janeiro de 2018?” A PP constitui-se, assim, o farol orientador dos trabalhos desenvolvidos.

O modelo de análise foi construído definindo dois conceitos: a formação e os sistemas de informação, que foram decompostos em dimensões e componentes, que delinearam o caminho para o desenvolvimento da investigação, criando as condições necessárias para dar resposta às PD adotadas, que moldaram a estrutura do trabalho.

O capítulo 3 respondeu às PD 1.1, 1.2 e 1.3 e no capítulo 4 às PD 2.1, 2.2 e 2.3. O capítulo 2, enquadra a temática em análise, permitindo sistematizar e definir o modelo de análise.

Relativamente à formação necessária para preparar os oficiais do QP de AN/AdmMil/AdmAer, considera-se que os critérios de formação específica inicial e de formação subsequente, que o Decreto-Lei que aprova o SNCAP estatui como necessários para exercer a função de Contabilista Público, devem ser utilizados como modelo a aplicar para todos os oficiais que venham a desempenhar funções na área financeira. Ao nível da formação específica inicial, a ministrar nos EMES, reitera-se a importância destas instituições estarem atentas aos desenvolvimentos futuros que da regulamentação da



formação específica inicial possam advir. Tendo em consideração que as três instituições integram a estrutura do IUM, deve procurar-se uma maior harmonização nas formações específicas iniciais dentro dos três ramos das FFAA. A necessidade futura de as fazer corresponder a novos critérios, pode apresentar-se como uma oportunidade para o desenvolvimento de uma solução conjunta harmonizada, que permite a criação de sinergias.

No que concerne à formação subsequente, realça-se a ideia de, apesar da falta de regulamentação, já ter sido realizado um esforço considerável para dotar os oficiais de estrutura financeira com os conhecimentos necessários para que se iniciem os trabalhos de implementação do SNCAP. Recorrendo à análise das formações já realizadas e previstas realizar, avança-se com uma proposta de plano de formação, prevista para um período de uma semana, e que poderá ser adotado no futuro. Também ao nível da formação subsequente, se aconselha alguma aproximação entre os ramos das FFAA, que permita reunir esforços para contratação conjunta de formação externa, permitindo, assim, uma maior economia, eficiência e eficácia.

Relativamente à função do Contabilista Público, realça-se o alinhamento entre os resultados desta investigação e a perceção dos ramos relativamente à estrutura funcional onde esta figura deve estar inserida. O posto e a função específica do oficial a designar para essas funções pode, igualmente, ser alvo de um alinhamento entre os ramos.

Refletindo agora sobre as conclusões relativas ao sistema de informação nas várias componentes que foram incluídas no modelo de análise e que estão refletidas nas sínteses conclusivas do capítulo 4, é pertinente realçar que se verifica um atraso importante no desenvolvimento do SIG-DN para a implementação do SNCAP. Dado a magnitude e as características do SIG-DN, que vai muito mais além de um simples sistema de registo contabilístico, a alteração do normativo contabilístico tem, inquestionavelmente, impactos em várias áreas de desenvolvimento do SIG-DN, que não apenas a financeira. Os atrasos verificados na aprovação de legislação enquadrante e na disponibilização de dados técnicos, fundamentais para a preparação do SIG-DN para o SNCAP, contribuem para o atraso. O Ministério das Finanças, ao patrocinar estas derrapagens aos cronogramas inicialmente estabelecidos, envia também, uma mensagem com sinal negativo para as restantes entidades, com reflexos na implementação dos sistemas em tempo útil.

A preparação da plataforma SIG-DN para a implementação do SNCAP, vai obrigar a uma multiplicação dos ambientes existentes, o produtivo, outro onde são executados os novos desenvolvimentos e outro onde são efetuados os testes à plataforma, face à



necessidade de manter uma ferramenta em POCP ao mesmo tempo que se prepara outra para a implementação do SNCAP.

Na adoção do SNCAP, propõe-se a aquisição do serviço SAP LT, por constituir uma ferramenta importante para garantir prazos de adaptação mais curtos, e uma maior garantia de fiabilidade na transferência do histórico e dos processos atuais para o novo sistema adaptado ao SNCAP. É fundamental regularizar a ativação do suporte SAP, para se seja possível ao SIG-DN absorver os desenvolvimentos que o *add-on pt* contempla, adaptados ao SNCAP, sendo que a limitação que advém da falta de suporte SAP, só por si, implica uma impossibilidade de conseguir adaptar o SIG-DN ao SNCAP até janeiro de 2018.

Em face dos desafios que a implementação do SNCAP apresenta para o SIG-DN, propõe-se a criação de um grupo de trabalho no SIG-DN dedicado, apenas, à implementação do SNCAP. Os ramos das FFAA devem estar preparados para contribuir com recursos humanos para esse esforço conjunto, uma vez que esses trabalhos também concorrem para que consigam cumprir o objetivo de implementação do SNCAP. Propõe-se, ainda, que nas estruturas financeiras de cada ramo, sejam criados grupos de trabalho que acompanhem os desenvolvimentos legais em curso, quer ao nível do SNCAP, quer da reforma em curso do regime administrativo e financeiro do Estado, de forma a conseguirem antecipar trabalhos e obrigações futuros, a preparar desde já. Os grupos de trabalho, a criar na estrutura de cada ramo, devem criar mecanismos de partilha de informação e conhecimento entre os ramos, ou mesmo, realizarem reuniões periódicas para trocas de impressões e partilha de preocupações e/ou sucessos.

A alteração do normativo contabilístico para o SNCAP apresenta inúmeros desafios e desenvolvimento de trabalho em muito mais áreas além da financeira. Analisar apenas a vertente financeira, em face da enorme abrangência de áreas que a implementação do SNCAP afetará, constituiu uma das limitações que adotamos para esta investigação, sendo ainda de realçar as limitações que advêm do facto de, durante a investigação, terem vindo a ser difundidos normativos e publicações legais, com impacto na implementação do SNCAP.

Assim, parece importante indicar algumas linhas para investigações futuras, em áreas nas quais a alteração do normativo contabilístico terá um forte impacto, nomeadamente:

- Na gestão, contabilização e mensuração dos ativos fixos, com especial atenção para as implicações da revogação do CIBE com a entrada em vigor do SNCAP;



- Na prestação de contas dos ramos das FFAA, que fruto da criação de novos mapas legais, implicam um novo figurino, a que acresce o impacto da obrigatoriedade de certificação legal de contas, prevista no artigo 10º do Decreto-Lei 192/2015, que aprova o SNCAP.

Em face das principais conclusões apresentadas nesta investigação, é fundamental que os ramos continuem o rumo já seguido ao nível da disseminação da formação em SNCAP pelos seus quadros, podendo afirmar-se que não será por uma inadequado formação que o SNCAP não será implementado. Ao nível do SIG-DN não se pode afirmar o mesmo. De acordo com as conclusões apuradas, o SIG-DN não estará em condições de iniciar a implementação do SNCAP, em janeiro de 2018.

Assim, devem as FFAA, em sede do relatório de transição para o SNCAP a remeter ao coordenador da UniLEO até final de outubro, assumir esse atraso, comprometendo-se com um plano detalhado de preparação da sua total implementação em 2019, ano em que se pretende que os documentos que suportem o Orçamento de Estado e a Conta Geral do Estado a submeter em 2020, sejam já baseados no SNCAP.



Bibliografia

- Academia da Força Aérea, 2017. *Mestrado Integrado em Administração Aeronáutica*. [em linha] Academia da Força Aérea. Disponível em: <<http://www.emfa.pt/www/po/unidades/subPagina-10D00-019.003.005.002-administracao-aeronautica>>, [Acedido em 29 Mai. 2017].
- Academia Militar, 2017. *Mestrado Integrado em Administração Militar*. [em linha] Academia Militar - Mestrado Integrado em Administração Militar. Disponível em: <<http://academiamilitar.pt/curso-de-administracao-militar.html>>, [Acedido em 29 Mai. 2017].
- Anón, 2017. Conceito de sistema de informação. *Conceito.de*. Disponível em: <<http://conceito.de/sistema-de-informacao>>, [Acedido em 19 Jun. 2017].
- Assembleia da República, 2004. *Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração pública* (Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro). Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2015. *Lei de Enquadramento Orçamental* (Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro). Lisboa: Diário da República.
- Augusto, S., 2017a. O impacto do SNCAP na área financeira do SIG-DN [Entrevista]. Lisboa (3 de Junho de 2017).
- Augusto, S., 2017b. *Sistema Integrado de Gestão - Apresentação ao CPOS*.
- Barnabé, F.J.E.F., 2007. *A implementação de um enterprise resource planning no sector público português e a mudança organizacional: oportunidades e condicionamentos*. Tese de Dissertação de Mestrado em Gestão de Sistemas de Informação. Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Carvalho, A.C.P. e Carreira, J.M. de J., 2016. *Considerações sobre o impacto do novo modelo contabilístico (SNCAP) nas contas das autarquias locais*. [em linha] Disponível em: <<http://www.xviiencuentroaeca.ipb.pt/docs/artigos/59f.pdf>>, [Acedido em 24 Abr. 2017].



- Carvalho, J., Silveira, O., Caiado, P. e Simões, V., 2017. *Contabilidade Orçamental Pública de acordo com o SNCAP*. Lisboa: Áreas Editora.
- CIDIUM, 2016. *Domínios, Áreas e Subáreas de Investigação*. [em linha] Disponível em: <<http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/pt/investigacao/dominios-areas-e-subareas-de-investigacao>>, [Acedido em 13 Dez. 2016].
- Comissão de Normalização Contabilística, 2017. *Comissão de Normalização Contabilística* :: [em linha] Disponível em: <<http://www.cnc.min-financas.pt/sobre.html>>, [Acedido em 19 Jun. 2017].
- Comissão Europeia, 2013. *A adequação das IPSAS para os Estados-Membros - RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU relativo à aplicação de normas de contabilidade harmonizadas do setor público nos Estados-Membros*. [em linha] Bruxelas: Comissão Europeia, p.13. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52013DC0114>>, [Acedido em 24 Abr. 2017].
- Conselho das Finanças Públicas, 2014. *Do Saldo em Contabilidade Pública ao Saldo em Contabilidade Nacional*. [Apontamento] Lisboa: Conselho das Finanças Públicas, Disponível em: <<http://www.cfp.pt/publications/apontamento-do-saldo-em-contabilidade-publica-ao-saldo-em-contabilidade-nacional/>>, [Acedido em 14 Jun. 2017].
- Conselho de Ministros, 2015a. *Aprova a orgânica da Força Aérea* (Decreto Regulamentar n.º 12/2015 de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Conselho de Ministros, 2015b. *Aprova a orgânica da Marinha* (Decreto Regulamentar n.º 10/2015 de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Conselho de Ministros, 2015c. *Aprova a orgânica do Exército* (Decreto Regulamentar n.º 11/2015 de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.
- Direção Geral do Orçamento, 2016. *SNCAP: Instruções para a integração de informação orçamental e financeira no Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas (S3CP)* (Circular Série A n.º 1381 de 5 de abril de 2016). Lisboa.



Direção Geral do Orçamento, 2017. *DGO - Conta Geral do Estado*. [em linha] Disponível em: <<https://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2015>>, [Acedido em 19 Jun. 2017].

Escola Naval, 2012. *Mestrado Integrado em Ciências Militares Navais, na especialidade de Administração Naval*. Disponível em: <http://escolanaval.marinha.pt/pt/admissao_web/Documents/Concurso%202016/Administra%c3%a7%c3%a3oNaval.pdf>, [Acedido em 18 Jun. 2017].

Faustino, M., 2017. Adaptação dos EMES ao SNCAP [Entrevista]. Sintra (12 de Junho de 2017).

Gomes, F.A.O., 2017a. Impacto do SNCAP no Exército [Entrevista]. Lisboa (9 de Junho de 2017).

Gomes, P., 2017b. Adaptação dos EMES ao SNCAP [Entrevista]. Amadora (12 de Junho de 2017).

Gonçalves, A.J. e Quinaz, L.F., 2013. Contabilidade nas Entidades do Setor Público Transparência, Accountability e controlo financeiro. *Revisores e Auditores*, (63), pp.42–55.

Jorge, S., 2012. Novas Tendências da Contabilidade Pública: Portugal numa perspetiva internacional. *Revista TOC*, Ano XIII(152), Nov., pp.47–152.

Ministério da Defesa Nacional, 2015. *Criação da tabela remuneratória única e a atualização do regime de abono mensal de despesas de representação dos militares titulares de determinados cargos ou funções na estrutura orgânica das Forças Armadas* (Decreto-Lei n.º 142/2015 de 31 de julho). Lisboa: Diário da República.

Ministério da Economia, 2016. *Alterações aos Decreto -Lei n.º 155/92, de 28 de julho, Decreto -Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro e Decreto -Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro* (Decreto-Lei n.º 85/2016 de 21 de dezembro). Lisboa: Diário da República.

Ministério das Finanças, 1992. *Regime de Administração Financeira do Estado* (Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de julho). Lisboa: Diário da República.



Ministério das Finanças, 1997. *Plano Oficial de Contabilidade Pública* (Decreto-Lei nº 232/97 de 3 de setembro). Lisboa: Diário da República.

Ministério das Finanças, 2012. *Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016*. [em linha] Lisboa. Disponível em: <https://www.dgo.pt/politicaorcamental/Documents/DEO_2013-2016.pdf>, [Acedido em 15 Jun. 2017].

Ministério das Finanças, 2015. *Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas* (Decreto-Lei 192/15 de 11 de setembro). Lisboa: Diário da República.

Ministério das Finanças, 2017. *Estabelece a estratégia de disseminação e implementação do SNCAP, da reforma da contabilidade e contas públicas* (Portaria n.º 128/2017 de 5 de abril). Lisboa: Diário da República.

Ministério das Finanças e Ministério da Defesa Nacional, 2015. *Fixa a estrutura nuclear da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional* (Portaria n.º 290/2015 de 18 de setembro). Lisboa: Diário da República.

Monteiro, A.G., 2016. Os Desafios do SNCAP. *Revisores 3 Auditores*, (72), pp.42–47.

Nogueira, S.P. e Carvalho, J.B. da C., 2006. A contabilidade pública em Portugal: opinião de especialistas. In: *XIII Encuentro AECA-La Eficiencia en el Gobierno en la Gestión de la Mediana Empresa*. 28 e 29 de setembro de 2006.

Norte, J. L., 2017. Impacto do SNCAP na Marinha [Entrevista]. Lisboa (20 de Junho de 2017).

Nunes, J., 2017. Impacto do SNCAP na FAP [Entrevista]. Amadora (9 de Junho de 2017).

Parlamento Europeu e Conselho Europeu, 2013. *Sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia* (Regulamento (UE) Nº 549/2013). Estrasburgo: Jornal Oficial da Comunidade Europeia.

Pinho, S.C. de A., 2014. *O impacto da adoção das IPSAS nas universidades portuguesas*. [em linha] Universidade de Aveiro Instituto Superior de Contabilidade e



Administração de Aveiro. Disponível em: <<https://ria.ua.pt/handle/10773/14455>>, [Acedido em 24 Abr. 2017].

Pinto, A.C., Santos, P.G. e Melo, T.J., 2014. *Gestão orçamental & contabilidade pública*. 2ª edição. Cacém: ATF - Edições Técnicas.

Porto Editora, 2017. *Dicionário on-line Infopédia*. [em linha] Infopédia - Dicionários Porto Editora. Disponível em: <<https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/forma%C3%A7%C3%A3o>>, [Acedido em 19 Jun. 2017].

Ribeiro, P.C., 2016. *SNCAP Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas*. Porto: Vida Economica Editorial.

Rodrigues, C.S.F., 2015. *A adoção das IPSAS pela 1ª vez no Setor Público Português: estudo de caso: distrito de Lisboa*. [em linha] Instituto Politécnico de Setúbal. Escola Superior de Ciências Empresariais. Disponível em: <<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/10644>>, [Acedido em 26 Mai. 2017].

Santos, L.A.B. dos, Lima, J.M.M. do, Matias, R.M.X.F., Garcia, F.P., Silva, N.M.P., Silva, J.C. do V., Piedade, J.C.L. da, Afonso, C.F.N.L.D., Santos, R.J.R.P. dos e Monteiro, F.T., 2016. *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação*. Cadernos do IESM. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares. Centro de Investigação e Desenvolvimento.

SAP ES, 2016. *Sistema de Normalização Contabilística para a Administração Pública*.

Silva, C., 2017. Adaptação dos EMES ao SNCAP [Entrevista]. Almada (15 de Junho de 2017).

Silva, S., 2011. *O Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional na Marinha: Situação Atual e Perspetivas Futuras*. [em linha] IESM. Disponível em: <<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/1119>>, [Acedido em 16 Jun. 2017].

Silva, S.M. de O. e, Rodrigues, L.L. e Guerreiro, M., 2016. EVOLUÇÃO DA CONTABILIDADE PÚBLICA EM PORTUGAL: UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL. [em linha] Disponível em:



<<http://www.aeca1.org/xviiencuentroaeca/comunicaciones/74f.pdf>>, [Acedido em 9 Jun. 2017].

Tribunal de Contas, 2016. *AUDITORIA À IMPLEMENTAÇÃO DO SNCAP - Relatório Intercalar I*. Processo n.º 27/2016 - AUDIT. Lisboa: Tribunal de Contas.

Tribunal de Contas, 2017. *AUDITORIA À IMPLEMENTAÇÃO DO SNCAP - Relatório Intercalar II*. Processo n.º 27/2016 - AUDIT. Lisboa: Tribunal de Contas.

Vasconcelos, D. e Martins, P.A., 2006. *Estudo de Casos de Boas Práticas de Negócio Electrónico*. Sociedade Portuguesa de Inovação. Porto: Príncípia.



Anexo A — Ponto de situação dos temas a regulamentar

Tabela 8 - Ponto de situação dos temas a regulamentar, previstos até final de 2016

Data prevista	Temas a regulamentar	Norma que prevê a publicação/revisão	Ponto de situação
Até 16/12/2015	Formação inicial e subsequente em contabilidade pública para as funções de contabilista público	Artigo 8.º e n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Formação iniciada sem ter sido publicada a sua regulamentação
Anterior a 2016	Designação das entidades piloto pelo Ministro das Finanças	N.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Lista provisória a 22/01/2016 e definitiva a 17/05/2016, alargada em 2017.
01/01/2016	Início da aplicação do SNC-AP pelas entidades piloto	N.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Ainda não existem condições técnicas (informáticas) para a maioria das entidades iniciar a aplicação do normativo
Até 12/03/2016	Caracterização dos programas orçamentais	N.º 12 do artigo 45.º da LEO e n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 151/2015	Não publicado
	Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (constituição e regras de funcionamento aprovadas por decreto-lei)	Artigo 4.º da Lei n.º 151/2015	Decreto-Lei n.º 77/2016, de 23 de novembro
Até 16/03/2016	Regime simplificado para entidades de menor dimensão e risco orçamental	Artigo 5.º e n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Portaria n.º 218/2016, de 9 de agosto
	Certificação legal de contas das demonstrações orçamentais	Artigo 10.º e n.º 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Não publicado
	Notas de enquadramento às contas (plano de contas multidimensional)	Anexo III e n.º 4 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Portaria n.º 149/2016, de 14 de julho
(sem data prevista)	Manual de implementação do SNC-AP	Artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Divulgado em junho/2016, com atualização prevista até março/2017
Até 12/09/2016	Lei de bases da contabilidade pública	Artigo 3.º da Lei n.º 151/2015	Não publicado
	Lei quadro do planeamento		
	Regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas coletivas de direito público		
	Lei de organização e processo do Tribunal de Contas		
	Regime geral de emissão e gestão da dívida pública		
	Lei quadro dos institutos públicos		
	Princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado		
	Código dos contratos públicos		
	Lei dos compromissos e pagamentos em atraso		
	Quadro plurianual de programação orçamental		
	Definição da estrutura dos classificadores orçamentais		
	Especificações e orientações relativas à concretização dos programas orçamentais		

Fonte: Tribunal de Contas (2017)

A Tabela 8 sintetiza a legislação e regulamentação que estes normativos previam publicar e qual a situação vigente no final de 2016. Em relação aos prazos previstos de aprovação, a verde assinalam-se as situações de cumprimento, a amarelo os diplomas publicados com atraso e a vermelho os ainda não publicados (Tribunal de Contas, 2017, pp.10–11).

Tabela 9 - Ponto de Situação dos Temas a Regular, após 2016

Data prevista	Temas a regulamentar	Norma que prevê a publicação/revisão
2018 (antes da preparação do OE 2019)	Decreto-Lei para regular a compatibilização do modelo de orçamento por programas com a legislatura em curso e com os limites globais e parcelares da despesa resultantes da lei das grandes opções	N.º 4 do artigo 5.º da Lei n.º 151/2015
Ano orçamental de 2019 (preparado durante 2018)	Adoção do modelo de programas orçamentais estabelecido na LEO	N.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 151/2015
Até 12/09/2018	Sistema de informação do desempenho	N.º 5 do artigo 5.º da Lei n.º 151/2015
	Criação da Entidade Contabilística Estado	N.º 1 e 2 do artigo 3.º da LEO e n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 151/2015
	Base contabilística dos programas orçamentais na ótica de acréscimo	Artigo 6.º da Lei n.º 151/2015

Fonte: Tribunal de Contas (2017)



Apêndice A — Corpo de Conceitos, definições e terminologia

Este apêndice pretende apresentar o corpo de conceitos do presente trabalho. Inclui para além dos conceitos fundamentais, outros considerados importantes para a análise e compreensão do trabalho. Quando foram utilizadas fontes em língua estrangeira, a definição de alguns conceitos resulta de tradução livre do autor.

Base do Acréscimo

É uma base de contabilidade pela qual as transações e outros acontecimentos são reconhecidos quando ocorrem e não apenas quando é recebido ou pago dinheiro, ou seu equivalente. Em consequência, essas transações e outros acontecimentos são registados na contabilidade e reconhecidos nas demonstrações financeiras nos períodos a que respeitam (Ribeiro, 2016, p.44).

Comissão de Normalização Contabilística

A CNC é um organismo tecnicamente independente, no qual estão representadas, a nível nacional, as entidades públicas e privadas interessadas no domínio da contabilidade, dotado de autonomia administrativa e que funciona no âmbito do Ministério das Finanças. A CNC tem por missão, no domínio contabilístico, emitir normas, pareceres e recomendações relativos ao conjunto das entidades inseridas no setor empresarial e setor público, de modo a estabelecer e assegurar procedimentos contabilísticos harmonizados com as normas europeias e internacionais da mesma natureza, contribuindo para o desenvolvimento de padrões de alta qualidade da informação e do relato financeiro das entidades que apliquem o Sistema de Normalização Contabilística (SNC), a Normalização Contabilística para Microentidades (NCM) e o Sistema de Normalização Contabilística Público (SNCP) bem como promover as ações necessárias para que as normas de contabilidade sejam efetiva e adequadamente aplicadas pelas entidades a elas sujeitas (CNC, 2017).

Contabilidade de Caixa

Consiste no registo no montante global dos créditos libertos (PLC), e de todos os pagamentos registados por atividade e por rubrica orçamental (MF, 1992, p.3504).

Contabilidade de Compromissos

Também designada por contabilidade de encargos assumidos, consiste no lançamento de obrigações constitutivas, por atividade, e por rubrica de classificação económica (MF, 1992, p.3503).

Contabilidade Nacional

A elaboração das contas nacionais segue o quadro conceptual aplicável a nível europeu – o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC10). Devido à natureza específica das atividades económicas das administrações públicas, o apuramento das estatísticas deste sector obedece, para além das regras definidas no SEC10, a regras adicionais constantes do Manual do Déficit e da Dívida das Administrações Públicas e a orientações adicionais publicadas pelo Eurostat (CFP, 2014, p.1)..

Contabilidade Pública

A contabilidade pública baseia-se num quadro legal composto pela Lei de Bases da Contabilidade Pública, pelo Regime Administrativo e Financeiro do Estado, pelo Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e pela Lei de Enquadramento Orçamental. De acordo com aquele plano de contas, a arquitetura do sistema de contabilidade pública é um sistema completo composto por vários subsistemas independentes e integrados: a contabilidade orçamental, a contabilidade patrimonial e a contabilidade analítica (CFP, 2014, p.2). Adotou-se a opção pela inclusão nesta definição do POCP, porque representa ainda o regime contabilístico que enforma a CP em Portugal, até que o SNCAP seja implementado.

Conta Geral do Estado

A Conta Geral do Estado é o principal documento de prestação de Contas do Estado. Encerra o ciclo orçamental anual e é apresentada à Assembleia da República até 30 de junho do ano seguinte àquele a que respeita (DGO, 2017).

Enterprise Resource Planning

Os sistemas ERP são um complexo sistema de informação multi-dimensional e multi-tarefas que tem liderado a adoção da integração de tecnologias de informação nas grandes e médias empresas, os quais podem ser definidos como “um conjunto integrado de programas que



providenciam suporte às principais atividades organizacionais, como produção e logística, finanças e contabilidade, vendas e marketing, e recursos humanos” (Gibson et al., 1999, cit. por Barnabé, 2007, p.20) ajudando a partilha e difusão interna de dados e conhecimento, reduzindo custos, e fomentando a gestão de processos de negócio (Aladwani, 2001, cit. por Barnabé, 2007, p.20).

Formação

Da definição de formação constante do dicionário on-line infopédia, retiramos que a formação se refere ao conjunto de conhecimentos relativos a uma área científica ou exigidos para exercer uma atividade; conjunto dos cursos concluídos e graus obtidos por uma pessoa (formação académica, formação técnica, etc.) (Porto Editora, 2017). Para efeito deste TII, considera-se que a formação específica inicial, referida no artigo 8º do Decreto-Lei 192/2015, se refere à formação académica correspondente a licenciatura, ou mestrado integrado, que habilita o detentor do cargo de Contabilista Público, e formação subsequente, a formação complementar que à formação específica inicial, que permite acrescentar ou aprofundar novos conhecimentos que surgiram no decurso da carreira profissional.

Harmonização Contabilística

Pode-se definir harmonização contabilística como o processo que tem como principal objetivo fomentar a comparabilidade de métodos e práticas contabilísticas (Pereira, Estevam e Almeida, 2009, cit. por Pinho, 2014, p.6). A harmonização constitui um meio indispensável à necessária comparabilidade da informação financeira, que permitirá aferir da eficácia e eficiência de cada entidade, seja ela pública ou privada (Magalhães, 2007, cit. por Pinho, 2014, p.5).

Normalização Contabilística

Normalizar significa definir um conjunto de princípios e critérios, os quais devem ser uniformemente seguidos pelas diversas organizações económicas, no que diz respeito à nomenclatura das contas, ao seu âmbito e movimentação, às regras de valorização dos elementos, à determinação dos resultados e à elaboração e apresentação (Caiado e Pinto, 2002, cit. Pinho, 2014, p.6). A normalização implica definir regras únicas que digam respeito aos vários aspetos relacionados com o reconhecimento, mensuração e políticas contabilísticas, bem como modelos das demonstrações financeiras (Pereira, Estevam e Almeida, 2009, cit. por Pinho, 2014, p.6).

Pedido de Libertação de Créditos

Pedido elaborado mensalmente à DGO para libertação dos créditos de tesouraria necessários para pagar as despesas desse mês. Deve ser efetuado com base num plano de tesouraria, e baseado nos compromissos já assumidos e que se pretende pagar no mês para o qual se realiza o pedido (MF, 1992, p.3504).

Regime Duodecimal

Regime que serve para melhor controlar a gestão de tesouraria do Estado e que determina que em cada mês, os organismos apenas poderão realizar pagamento de 1/12 da dotação anual corrigida em cada rubrica orçamental.

Sistema de Informação

Um sistema de informação é um conjunto organizado de elementos, podendo ser pessoas, dados, atividades ou recursos materiais em geral. Estes elementos interagem entre si para processar informação e divulgá-la de forma adequada em função dos objetivos de uma organização (Conceito de sistema de informação, 2017).

Sistema Europeu de Contas (SEC10)

O sistema europeu de contas revisto, instituído pelo SEC 2010, compreende uma parte metodológica e um programa de transmissão que define as contas e os quadros a fornecer por todos os Estados-Membros de acordo com prazos especificados (PE e CE, 2013, p.174/1).



Apêndice B — A implementação do SNCAP na Marinha

Guião de Entrevista realizada na Superintendência das Finanças da Marinha Portuguesa, ao Exmo(a). Sr(a). CMG AN João Lumley Norte, Diretor de Administração Financeira

Data: 20/JUN/2017

Local: Lisboa

Responsável pela entrevista: Maj AdMil Miguel Nina Martins

Parte I

Ao analisar “O impacto da aplicação do SNCAP nas forças armadas”, uma das áreas em que estou a desenvolver a minha investigação prende-se com a formação dos recursos humanos em SNCAP, nomeadamente no universo dos oficiais do QP das FFAA, de AN, AdMil e AdmAER. Assim neste âmbito, o artº 8º do Decreto-Lei 192/2015, que aprova o SNCAP, define a figura do Contabilista Público como responsável pela regularidade técnica na prestação de contas dos serviços e organismos e na execução da contabilidade, indicando que estas funções deverão ser definidas dirigente intermédio responsável pela contabilidade. Indicando ainda a necessidade de estes elementos possuírem determinada formação específica inicial, bem como formação subsequente adequada para desempenhar estas funções. O nº2 do artº 16º do mesmo Decreto-Lei, estabelece que “No prazo de 90 dias após a data da entrada em vigor do presente decreto-lei, é regulamentada por diploma próprio, ... a formação específica inicial e a formação subsequente em contabilidade pública a que se refere o n.º 2 do artigo 8.º”.

1. Na estrutura financeira da Marinha, e de acordo com o estipulado no artº 8º do Decreto-Lei 192/2015, qual pensa que deve ser o titular do cargo a ser apontado como contabilista público?

R: O Diretor de Administração Financeira

2. Relativamente à formação em SNCAP dos oficiais do QP que desempenham funções na estrutura financeira da Marinha:

- a. Existe algum plano de formação em SNCAP aprovado?

R: O plano de formação para a implementação de SNCAP encontra-se em desenvolvimento.

- b. No caso de existir, já foi iniciada a formação aos quadros?

R: Vários recursos humanos afetos à Direção de Administração Financeira foram nomeados e concluíram formações de SNCAP (no INA e através da estrutura de acompanhamento das entidade-piloto).

- c. Esse plano prevê a formação de todos os quadros? Se sim em que moldes: formação externa para todos? Ou criação de um núcleo de formadores, que depois irão ministrar internamente essa formação?

R: Existe a intenção de promover formação interna de SNCAP, a ser ministrada nas instalações da Marinha, com formadores qualificados (e.g. através do INA), de modo a maximizar esta oferta pelo universo do pessoal com responsabilidades sobre a matéria. Paralelamente, no âmbito da Formação ministrada pela Marinha, ir-se-á procurar acomodar esta área do saber nos planos curriculares.

Parte II

1. Relativamente à implementação do SNCAP na Marinha, e tendo em consideração que faltam 6 meses para a entrada em vigor deste sistema contabilístico.

- a. Considera que estão reunidas as condições para uma efetiva entrada em vigor deste sistema?

R: Não estão reunidas as condições para uma efetiva transição para o SNCAP. A adaptação do sistema de gestão que suporta os processos financeiros, de registo contabilístico e prestação de contas (SIG-DN) é mantido e gerido de forma comum aos ramos das FFAA não tendo a Marinha a capacidade de atuar de forma isolada e independente.

- b. Quais as maiores dificuldades sentidas neste processo?



R: Para além do enunciado na alínea anterior, ao nível do SNCAP, não estão definidos procedimentos contabilísticos para processos específicos dos serviços integrados (e.g. o Pedido de Libertação de Créditos; o Ciclo da Receita), para uma efetiva transição para este novo sistema. Não existe, igualmente, ainda, uma estrutura de missão global, ao nível da Defesa (com representação dos diversos organismos do universo da Defesa), com Recursos Humanos qualificados, para estudar e implementar as melhores soluções de negócio, identificando e definindo os processos comuns, que em muito contribuiria para a edificação da solução informática sinalizada na alínea a).

2. Qual considera serem os maiores obstáculos à implementação do SNCAP no próximo ano, caso eles existam?

R: Os que foram identificados em resposta ao ponto anterior, a começar pela falta de adequação do SIG-DN a este novo sistema contabilístico.

3. A portaria 128/217 de 5 de Abril que estabelece a estratégia de disseminação a implementação do SNCAP, bem como da reforma da contabilidade e contas públicas em geral, indica no nº 2 do seu Artigo 1º que as entidades públicas às quais de aplicará o SNCAP “Durante o ano 2017... ..aplicam o SNC -AP a título experimental, sem prejuízo da prestação de contas relativa a 2017 obedecer aos normativos de contabilidade pública”.

R: Refere esta portaria a necessidade de os organismos solicitarem o acesso ao portal da CNC, para colocação e posterior esclarecimento de dúvidas contabilísticas, bem como solicitar ao Coordenador da UniLEO as credenciais de acesso ao Portal do Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas (S3CP) no prazo de 10 dias úteis após a publicação da presente portaria. Assim:

- a. Até à data, foram realizadas algumas experiências com vista à implementação do SNCAP?

R: As experiências desenvolvidas resumem-se aos estudos internos sobre determinadas matérias, nomeadamente classificações de imobilizado, conversões de planos de conta e divulgação interna do normativo.

- b. A Marinha já tem as credenciais para acesso ao portal de esclarecimento de dúvidas contabilísticas da CNC? E ao portal do S3CP?

R: A Marinha já tem as credenciais para acesso ao portal da CNC. A Marinha ainda não tem as credenciais de acesso ao portal do S3CP dado que não tem condições de envio da informação por falta de sistema de informação adaptado.

Parte III

Relativamente ao sistema informático de suporte para a implementação do SNCAP, e à própria implementação do novo sistema contabilístico, a Marinha aparece em vários documentos oficiais como entidade piloto para implementação do SNCAP, para aplicação do SNC -AP a título experimental, sem prejuízo da prestação de contas relativa a 2017 em POC-P.

1. O facto de o SIG-DN ainda não está preparado para SNCAP, inviabilizou qualquer tipo de atividade no âmbito da Marinha como entidade piloto?

R: A participação da Marinha como entidade piloto ficou fortemente condicionada e limitada por esse facto. De resto, quando a Marinha foi indicada como tal, a resposta foi efetuada via MDN, exatamente porque existiam requisitos independentes da capacidade de decisão da Marinha, nomeadamente adaptações, conversões e desenvolvimentos que deveriam ter sido implementados, ao nível do SIG-DN, para dar resposta a alguns dos quesitos, entre eles, de prestação mensal de informação, enquanto entidade piloto.

2. Ou, ainda assim, tem sido possível desenvolver algum tipo de teste/experiência neste âmbito em SNCAP?

R: As experiências desenvolvidas resumem-se aos estudos internos sobre determinadas matérias, nomeadamente classificações de imobilizado, conversões de planos de conta e divulgação interna do normativo, conforme já referido anteriormente.

Obrigado pelo seu contributo, e pelo tempo que dispensou para esta entrevista.



Apêndice C — A implementação do SNCAP no Exército

Guião de Entrevista realizada na Direção de Finanças do Exército, ao Exmo(a). Sr(a). Major-General Oliveira Gomes, Diretor de Finanças do Exército

Data: 9JUN2017

Local: Direção de Finanças do Exército, Lisboa

Responsável pela entrevista: Maj AdMil Miguel Nina Martins

Parte I

Ao analisar “O impacto da aplicação do SNCAP nas forças armadas”, uma das áreas em que estou a desenvolver a minha investigação prende-se com a formação dos recursos humanos em SNCAP, nomeadamente no universo dos oficiais do QP das FFAA, de AN, AdMil e AdmAER. Assim neste âmbito, o artº 8º do Decreto-Lei 192/2015, que aprova o SNCAP, define a figura do Contabilista Público como responsável pela regularidade técnica na prestação de contas dos serviços e organismos e na execução da contabilidade, indicando que estas funções deverão ser definidas **dirigente intermédio responsável pela contabilidade**. Indicando ainda a necessidade de estes elementos possuírem determinada formação específica inicial, bem como formação subsequente adequada para desempenhar estas funções. O n.º 2 do artº 16º do mesmo Decreto-Lei, estabelece que “No prazo de 90 dias após a data da entrada em vigor do presente decreto-lei, é regulamentada por diploma próprio, ... a formação específica inicial e a formação subsequente em contabilidade pública a que se refere o n.º 2 do artigo 8.º”.

1. Na estrutura financeira do Exército, e de acordo com o estipulado no artº 8º do Decreto-Lei 192/2015, qual pensa que deve ser o titular do cargo a ser apontado como contabilista público?

R: No Exército, a minha intenção, é que na RGFC se assuma essa tarefa. Para já, a minha intenção é que o Chefe da RGFC, tendo já dado indicações nesse sentido, assuma a responsabilidade de acompanhar a questão da implementação do SNCAP, nomeadamente acompanhando a publicação de legislação que vá sendo produzida e dê início aos trabalhos preparatórios no sentido de tratar deste assunto. Isto não implica que o Contabilista Público vá ser o Chefe da RGFC, pode ser o Chefe da Secção de Contabilidade, mas no devido tempo, e com o avançar dos trabalhos, tomaremos essa decisão. Parece importante realizar um benchmarking ao nível da AP e de outras empresas do setor empresarial do Estado para tomar esta decisão. Os níveis que vem descritos no artº 8º, normalmente ligamo-los a Major/Tenente-Coronel, e que noutros setores da AP estão ligados às funções de Chefe de Divisão, e parece-nos ser o nível adequado.

2. Relativamente à formação em SNCAP dos oficiais do QP que desempenham funções na estrutura financeira do Exército:

1. Existe algum plano de formação em SNCAP aprovado?

R: Existe um plano de formação aprovado, e que foi idealizado em 3 passos, para preparar a estrutura financeira do Exército para começar a implementar o SNCAP. O primeiro foi o envio de um Oficial Superior ao INA para perceber o que o INA está já disposto e em condições de ministrar. O segundo passo é a formação que está atualmente a ser dada na DFin aos seus quadros, e que foi alargada aos G8 dos OCAD e CFT e Escola dos Serviços.

2. No caso de existir, já foi iniciada a formação aos quadros?

R: Sim, estamos nesta semana a ter uma ação formativa de SNCAP, na DFin, conforme indicado na resposta anterior. Esta ação terá 35 horas e será certificada pelo INA.

3. Esse plano prevê a formação de todos os quadros? Se sim em que moldes: formação externa para todos? Ou criação de um núcleo de formadores, que depois irão ministrar internamente essa formação?

R: Para já, as pessoas que já receberam formação regressam às suas unidades já despertas para a realidade do SNCAP. Quando for necessário avançar para um terceiro passo que será, por exemplo, dispersão da rede em termos de formação, algumas das pessoas agora formadas, por exemplo os G8 dos OCAD, CFT com apoio de 1 ou 2 formadores da DFin, localmente darão formação aos adjuntos financeiros e chefes das secções logísticas de cada unidade desse OCAD ou CFT. Parece-nos a forma



mais adequada de proceder à formação dos quadros. Garantido o núcleo de formadores para a formação teórica em SNCAP, e assim que a plataforma informática esteja pronta, julgo que poderemos avançar para outro ciclo de formação de cariz mais prático e adaptado às operações a realizar no SIG.

Noutro âmbito de formação, já estabeleci contactos com o Comodoro Francisco, Secretário-Geral Adjunto da SG/MDN, para, no sentido percebermos qual o estado da arte do desenvolvimento do SIG, ele e os seus colaboradores que ele entenda, venham à DFin realizar uma palestra indicando quais as adaptações que necessito de realizar na DFin para acomodar as exigências tecnológicas que serão introduzidas na plataforma informática. A nossa preocupação será podermos ir trabalhando na elaboração de mapas, processos, fluxos, intervenientes ou outras alterações que seja necessário realizar. Esta palestra talvez possa ocorrer em setembro.

Parte II

3. Relativamente à implementação do SNCAP no Exército, e tendo em consideração que faltam 6 meses para a entrada em vigor deste sistema contabilístico.

- a. Considera que estão reunidas as condições para uma efetiva entrada em vigor deste sistema?

R: Neste momento Não. Tenho a sensação que será muito difícil. Apesar de ter sido estabelecido um novo limite temporal pelo Ministro das Finanças, o volume de trabalho e formação que são necessários para a implementação do SNCAP, quer centralmente ao nível da DFin, quer ao nível da descentralização desta formação pelas Secções Logísticas e Subsecções financeiras.

- b. Quais as maiores dificuldades sentidas neste processo?

R: Desde logo, própria comissão criada ao nível do ministério das Finanças, a UNILEO, disponibilizou até à data pouca ou nenhuma informação. Fica a sensação que este processo ainda está muito à deriva, não há ainda na administração direta do Estado sobre o timing e sobre a quantidade de trabalho que é necessário desenvolver para se atingir o objetivo de implementar em 1 de janeiro de 2018.

4. Quais considera serem os maiores obstáculos à implementação do SNCAP no próximo ano, caso eles existam?

R: O grau de desenvolvimento está num estado tão insipiente que julgo ser este o maior obstáculo.

5. Pelo que já consegui apurar, poderá ser necessário reforçar a equipa no CDD adstrita ao SIG, para trabalhar na implementação do SNCAP. No caso de ser solicitado pelo MDN meios humanos à FAP, qual a disponibilidade em RH para reforçar o projeto SIG?

R: A DFin e o Exército, havendo um deadline estabelecido, um cronograma com as devidas milestones, e se houver equidade entre os Ramos, EMGFA e SG, está disponível para recorrer ao pessoal existente, para trabalhar em proveito da implementação do SNCAP no Exército, solidariamente com os outros. Reforço a ênfase na equidade, estarei particularmente atento a este aspeto.

A estrutura superior do Exército, na pessoa do CEME, com o qual já abordei o assunto por duas vezes, está atenta e desperta para esta questão. Ele deu-me orientações para, nas reuniões da estrutura de Comando do Exército, referir a questão do SNCAP e das principais alterações a que a sua implementação vai obrigar dentro do Exército. Portanto a estrutura de Comando do Exército, a começar pelo CEME, já está desperta para esta realidade, pelo que julgo que quando chegar a altura de dar passos mais significativos e custosos, será mais simples. O CEME está desperto para esta realidade, e as indicações que já recebi foi para avançar com o que for necessário.

6. A portaria 128/217 de 5 de abril que estabelece a estratégia de disseminação a implementação do SNCAP, bem como da reforma da contabilidade e contas públicas em geral, indica no n.º 2 do seu Artigo 1º que as entidades públicas às quais de aplicará o SNCAP “Durante o ano 2017... ..aplicam o SNC -AP a título experimental, sem prejuízo da prestação de contas relativa a 2017 obedecer aos normativos de contabilidade pública”.

Refere esta portaria a necessidade de os organismos solicitarem o acesso ao portal da CNC, para colocação e posterior esclarecimento de dúvidas contabilísticas, bem como



O SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA – ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS NAS FORÇAS ARMADAS

solicitar ao Coordenador da UniLEO as credenciais de acesso ao Portal do Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas (S3CP) no prazo de 10 dias úteis após a publicação da presente portaria. Assim:

- a. Até à data, foram realizadas algumas experiências com vista à implementação do SNCAP?

R: Até à data nenhuma, até porque estando os trabalhos de desenvolvimento na Direção de Serviços dos Sistemas de Informação do MDN ainda numa fase insipiente, não nos é possível realizar experiências.

- b. O Exército já tem as credenciais para acesso ao portal de esclarecimento de dúvidas contabilísticas da CNC? E ao portal do S3CP?

R: Sim.

Obrigado pelo seu contributo, e pelo tempo que dispensou para esta entrevista.



Apêndice D — A implementação do SNCAP na FAP

Guião de Entrevista Guião de Entrevista realizada na DFFA, ao Exmo(a). Sr(a). Tenente-Coronel Jorge Nunes, Chefe do Serviço de Inspeção e Auditoria Financeira e Patrimonial da DFFA

Data: 9JUN2017

Local: Direção de Finanças da FA, Amadora

Responsável pela entrevista: Maj AdMil Miguel Nina Martins

Parte I

Ao analisar “O impacto da aplicação do SNCAP nas forças armadas”, uma das áreas em que estou a desenvolver a minha investigação prende-se com a formação dos recursos humanos em SNCAP, nomeadamente no universo dos oficiais do QP das FFAA, de AN, AdMil e AdmAER. Assim neste âmbito, o artº 8º do Decreto-Lei 192/2015, que aprova o SNCAP, define a figura do Contabilista Público como responsável pela regularidade técnica na prestação de contas dos serviços e organismos e na execução da contabilidade, indicando que estas funções deverão ser definidas **dirigente intermédio responsável pela contabilidade**. Indicando ainda a necessidade de estes elementos possuírem determinada formação específica inicial, bem como formação subsequente adequada para desempenhar estas funções. O n.º2 do artº 16º do mesmo Decreto-Lei, estabelece que “No prazo de 90 dias após a data da entrada em vigor do presente decreto-lei, é regulamentada por diploma próprio, ... a formação específica inicial e a formação subsequente em contabilidade pública a que se refere o n.º 2 do artigo 8.º”.

1. Na estrutura financeira da Força Aérea, e de acordo com o estipulado no artº 8º do Decreto-Lei 192/2015, qual pensa que deve ser o titular do cargo a ser apontado como contabilista público?

R: Atualmente, no que diz respeito à prestação de contas da FA ao TC, e no âmbito das competências delegadas pelo CEMFA, todos os mapas, à exceção do Mapa de Fluxos de Caixa e da Acta, são assinados pelo Chefe do Serviço Administrativo e Financeiro (SAF) que está na sua cadeia hierárquica via dependência da Direção de Finanças da FA. Estas funções são desempenhadas por um Coronel de Administração Aeronáutica e que normalmente (não sendo regra) é membro da OCC, pelo que o contabilista público poderia ser esta entidade. No entanto não está ainda decidido quem será o contabilista público, porque vai haver necessidade de formar a pessoa para essa função, ou mais do que uma pessoa, dada a rotação intrínseca à carreira militar. Aguardamos a definição legal da formação que será necessário ministrar ao contabilista público, para garantir a formação e preparação de quadros para essa função, talvez o Chefe da Secção de Contabilidade do SAF, que é capitão, e que é por ele que passa todo este processo, ou até o Chefe da Repartição de Gestão Financeira, sendo talvez esta a solução de curto prazo, para no futuro melhor definir qual a função na FA que deverá assumir esta figura.

2. Relativamente à formação em SNCAP dos oficiais do QP que desempenham funções na estrutura financeira da Força Aérea:
 - a. Existe algum plano de formação em SNCAP aprovado?

R: No âmbito do Plano de Curso Nacionais (PCN), todos os anos fazemos o nosso planeamento de formação. Em 2015, na sequência da aprovação do SNCAP, planeamos formação nesta área para 2016.

- b. No caso de existir, já foi iniciada a formação aos quadros?

R: A primeira ação formação que decorreu em setembro/outubro de 2016, com uma duração de 63 horas e foi realizada recorrendo a um formador externo, abrangeu 27 Oficiais. Está planeada outra ação de formação para 2017, em outubro, que contemplará mais 25 elementos. Depois da primeira experiência que tivemos vamos ajustar a formação para apenas 35 horas ministradas numa semana, continuando a recorrer a um formador externo.



- c. Esse plano prevê a formação de todos os quadros? Se sim em que moldes: formação externa para todos? Ou criação de um núcleo de formadores, que depois irão ministrar internamente essa formação?

R: Na primeira ação de formação formámos pelo menos 1 oficial de cada unidade com Esquadra de Administração, para além de oficiais da Direção de Abastecimento, EMFA. Na DFFA formamos todos os oficiais do Serviço de Inspeção e Auditoria Financeira e Patrimonial, responsável pela auditoria e controlo interno, da Repartição de Gestão Orçamental e da Repartição de Abonos. Do SAF formamos também 5 elementos.

O quadro de AdmAer tem 88 oficiais, com a formação de 2017 teremos 52 formados, mais 3 que foram ao Centro de Dados da Defesa (CDD) receber formação. Pretendemos continuar a formação até ter praticamente todos os oficiais formados, ou praticamente todos. Os oficiais que entram atualmente no QP, pelo menos já têm formação de SNC na AFA, pelo que consideramos que será fácil para esses trabalhar em SNCAP, sem necessidade de terem formação específica.

A intenção é continuar a recorrer a formadores externos até atingir os objetivos de formação propostos.

Parte II

1. Relativamente à implementação do SNCAP na Força Aérea, e tendo em consideração que faltam 6 meses para a entrada em vigor deste sistema contabilístico.

- a. Considera que estão reunidas as condições para uma efetiva entrada em vigor deste sistema?

R: Não. Sem a plataforma SIG avançar com as necessárias adaptações e ajustes à realidade do SNCAP, não será possível implementar o SNCAP em janeiro de 2018.

Será o CDD a marcar o passo no MDN relativamente à implementação do SNCAP. Assim que eles avancem e deem resposta a esta necessidade, estaremos prontos para fazer a nossa parte do trabalho necessário para implementar o sistema.

- b. Quais as maiores dificuldades sentidas neste processo?

R: Tal como indicado na resposta anterior, a adequação da plataforma será uma grande dificuldade. Para além disso, temos ainda noção que ao nível interno do ramo haverá muito trabalho a ser desenvolvido, e não só pela área financeira, mas também por outras áreas, pois o processo de implementação do SNCAP é abrangente. A título de exemplo, a valorização de um imóvel ou de um sistema de armas, vai ter a colaboração da Direção de Infraestruturas e da Direção de Manutenção de Sistemas de Armas, respetivamente. A interligação que será necessário estabelecer com estes serviços e as dificuldades que terão para perceberem claramente os procedimentos para valorizar os ativos de que são gestores, constituirá uma dificuldade, pois essas direções não estão ainda preocupadas com a valorização patrimonial, nem estão habituadas a ter essa informação em consideração.

2. Qual considera serem os maiores obstáculos à implementação do SNCAP no próximo ano, caso eles existam?

R: A Plataforma Informática.

3. Pelo que já consegui apurar, poderá ser necessário reforçar a equipa no CDD adstrita ao SIG, para trabalhar na implementação do SNCAP. No caso de ser solicitado pelo MDN meios humanos à FAP, qual a disponibilidade em RH para reforçar o projeto SIG?

R: Dentro das nossas possibilidades em RH estamos disponíveis para ocorrer a essa solicitação, desde que seja um esforço conjunto entre todas as entidades do MDN, EMGFA e Ramos.

4. A portaria 128/217 de 5 de abril que estabelece a estratégia de disseminação a implementação do SNCAP, bem como da reforma da contabilidade e contas públicas em geral, indica no n.º 2 do seu Artigo 1º que as entidades públicas às quais de aplicará o SNCAP “Durante o ano 2017... ..aplicam o SNC -AP a título experimental, sem prejuízo da prestação de contas relativa a 2017 obedecer aos normativos de contabilidade pública”.

Refere esta portaria a necessidade de os organismos solicitarem o acesso ao portal da CNC, para colocação e posterior esclarecimento de dúvidas contabilísticas, bem como solicitar ao Coordenador da UniLEO as credenciais de acesso ao Portal do Sistema



O SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO CONTABILÍSTICA – ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS NAS FORÇAS ARMADAS

Central de Contabilidade e Contas Públicas (S3CP) no prazo de 10 dias úteis após a publicação da presente portaria. Assim:

- a. Até à data, foram realizadas algumas experiências com vista à implementação do SNCAP?

R: Até agora, ainda nenhuma.

- b. A Força Aérea já tem as credenciais para acesso ao portal de esclarecimento de dúvidas contabilísticas da CNC? E ao portal do S3CP?

R: Ainda não foram solicitadas nenhuma dessas credenciais.

Obrigado pelo seu contributo, e pelo tempo que dispensou para esta entrevista.



Apêndice E — Adaptação dos EMES ao SNCAP (EN)

Guião de Entrevistas na Escola Naval ao Exmo. Sr. Capitão-de-Mar e Guerra, Carvalho Silva, Diretor do Curso de AN

Data: 15JUN2017

Local: EN, Alfeite

Responsáveis pela entrevista: Maj AdMil Miguel Nina Martins

Ao analisar “O impacto da aplicação do SNCAP nas forças armadas”, uma das áreas em que estou a desenvolver a minha investigação prende-se com a formação dos recursos humanos em SNCAP, nomeadamente ao universo dos oficiais do QP das FFAA, de AN, AdMil e AdmaER.

Parte I

A primeira parte desta entrevista pretende realizar um ponto de situação relativamente à formação ministrada na EN na área do SNCAP, aprovado em setembro de 2015, ou do SNC que apresenta uma estrutura conceptual semelhante ao SNCAP e já está em vigor desde 2010.

1. Já saiu da EN algum curso de AN com formação em SNCAP?

a. Se sim, qual o ano de saída?

R: Os alunos do atual 4.º ano já tiveram formação em SNCAP, são finalistas em 2017 /2018.

b. Em caso de ainda não ter saído nenhum curso, há já alguma previsão de quando os cursos passarão a contar com esta temática na sua estrutura curricular?

c. Caso exista, atual a estrutura curricular desses conteúdos já ministrados ou previstos ministrar no futuro?

R: Esta temática já está na FUC da UC de Contabilidade Publica.

Parte II

O artº 8º do Decreto-Lei 192/2015, que aprova o SNCAP, define a figura do Contabilista Público, indicando a necessidade de estes elementos possuírem determinada formação específica inicial, bem como formação subsequente adequada para desempenhar estas funções. O n.º2 do artº 16º do mesmo Decreto-Lei, estabelece que “No prazo de 90 dias após a data da entrada em vigor do presente decreto-lei, é regulamentada por diploma próprio, ... a formação específica inicial e a formação subsequente em contabilidade pública a que se refere o n.º 2 do artigo 8.º”. Esta situação pode levar à necessidade de eventuais ajustamentos à formação inicial ministrada aos futuros quadros de. Relativamente a esta situação:

1. Tem sido acompanhada de alguma forma a futura definição da tipologia de formação inicial e formação subsequente a aprovar? Ou apenas depois da definição do diploma próprio a que se refere o artº 6 se analisará essa situação?

R: A formação na Escola Naval acompanha os desenvolvimentos no âmbito da Contabilidade Publica e ministra com os conhecimentos académicos que se julgam ser adequados.

2. A necessidade do contabilista público poder ter que ser membro da Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC), obrigação que a redação final do Decreto-Lei 195/15 não contempla, também é um assunto em debate, pelo que pode vir a ter alterações no futuro.

a. Relativamente a este assunto, a estrutura curricular atual do curso de AN, permite a candidatura dos oficiais à inscrição na OCC?

b. Em caso de não permitir, está em curso alguma revisão que preveja esta possibilidade?

R: Preparar os alunos para inscrição na OCC não tem sido, até à data, uma preocupação primeira do curso. A preparação na area contabilistica e no dominio da contratação publica é robusta, mas existem outros objetivos, para alem da preparação na área contabilistica. A formação de um oficial de Administração Naval visa a prepação para ser oficial da Marinha, o que contempla ser capaz de desempenhar funções a bordo e em terra no ambito marinho, financeiro e logistico.

Obrigado pelo seu contributo, e pelo tempo que dispensou para esta entrevista.



Apêndice F — Adaptação dos EMES ao SNCAP (AM)

Guião de Entrevista na Academia Militar ao Exmo. Sr. Tenente-Coronel Paulo Gomes, Diretor do Curso de AdMil

Data: 12JUN2017

Local: AM, Lisboa

Responsáveis pela entrevista: Maj AdMil Miguel Nina Martins

Ao analisar “O impacto da aplicação do SNCAP nas forças armadas”, uma das áreas em que estou a desenvolver a minha investigação prende-se com a formação dos recursos humanos em SNCAP, nomeadamente ao universo dos oficiais do QP das FFAA, de AN, AdMil e AdmAER.

Parte I

A primeira parte desta entrevista pretende realizar um ponto de situação relativamente à formação ministrada na AM na área do SNCAP, aprovado em setembro de 2015, ou do SNC que apresenta uma estrutura conceptual semelhante ao SNCAP e já está em vigor desde 2010.

2. Já saiu da AM algum curso de AdMil com formação em SNCAP?

R: Não

- a. Se sim, qual o ano de saída?
- b. Em caso de ainda não ter saído nenhum curso, há já alguma previsão de quando os cursos passarão a contar com esta temática na sua estrutura curricular?

R: A formação na área do SNCAP foi introduzida este ano em Unidades Curriculares do 4º ano (uma no 1º semestre e outra no 2º semestre)

- c. Caso exista, qual atual a estrutura curricular desses conteúdos já ministrados ou previstos ministrar no futuro?

Parte II

O artº 8º do Decreto-Lei 192/2015, que aprova o SNCAP, define a figura do Contabilista Público, indicando a necessidade de estes elementos possuírem determinada formação específica inicial, bem como formação subsequente adequada para desempenhar estas funções. O n.º 2 do artº 16º do mesmo Decreto-Lei, estabelece que “No prazo de 90 dias após a data da entrada em vigor do presente decreto-lei, é regulamentada por diploma próprio, ... a formação específica inicial e a formação subsequente em contabilidade pública a que se refere o n.º 2 do artigo 8.º”. Esta situação pode levar à necessidade de eventuais ajustamentos à formação inicial ministrada aos futuros quadros de. Relativamente a esta situação:

3. Tem sido acompanhada de alguma forma a futura definição da tipologia de formação inicial e formação subsequente a aprovar? Ou apenas depois da definição do diploma próprio a que se refere o artº 6 se analisará essa situação?

R: No âmbito da formação inicial ministrada na AM, compete aos coordenadores científicos, coadjuvados pelos Diretores de Curso e respetivos professores terem em consideração essa necessidade de formação e proporem em Conselho Científico a sua inclusão no Plano de Cursos e na respetiva Ficha das respetivas Unidades Curriculares.

No âmbito da formação subsequente, nomeadamente, no decorrer das respetivas funções a desempenhar e em outras formações (CPC, CPOS), não tenho conhecimento das diligências tomadas.

Estando a AM inserida no atual IUM, é uma questão pertinente que carece de ser analisada porventura pelo IUM ao nível da formação inicial, subsequente e pedir a opinião dos diversos ramos, de quais as matérias fundamentais a lecionar para um desempenho adequado das funções

4. A necessidade do contabilista público poder ter que ser membro da Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC), obrigação que a redação final do Decreto-Lei 195/15 não contempla, também é um assunto em debate, pelo que pode vir a ter alterações no futuro.



- c. Relativamente a este assunto, a estrutura curricular atual do curso de AN, AdMII e AdmAer, permite a candidatura dos oficiais à inscrição na OCC?

R: Os principais requisitos para a inscrição como Contabilista Certificado consistem:

- a) Na posse das habilitações académicas necessárias à inscrição,
- b) Na realização de estágio profissional;
- c) Na realização de exame profissional.

As habilitações necessárias encontram-se estabelecidas no Anúncio n.º 6060/2010, D.R. n.º 125 - 2.ª Série. Já efetuei uma análise sumária aos conteúdos das UC ministradas na AM, ao curso de AdMil e verifiquei que existem áreas que não cumprem os requisitos estabelecidos, havendo ainda outras que aparentemente cumprem, mas seria necessário, uma melhor confirmação junto da OCC, devido aos conteúdos e também às ECTS necessárias. Outro dos requisitos é a realização de estágio profissional. Parece-me que esta situação seja mais difícil, com a extinção da MM e das OGFE. O estágio profissional deve decorrer em entidades que possuam contabilidade organizada pelos normativos contabilísticos aplicáveis e sob a orientação de um patrono, tendo a duração de 8 meses a um ano, com um mínimo de 800 horas (acumuladas dentro do horário laboral do local onde decorre o estágio).

- d. Em caso de não permitir, está em curso alguma revisão que preveja esta possibilidade?

R: Não. O Mestrado Integrado de AdMil foi alvo recente de processo de acreditação junto da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), não se sabendo ainda a decisão oficial. Para este efeito, o curso está registado como Ciências Militares, mas na especialidade em Administração Militar (à semelhança das armas e diferente das engenharias). A área de formação principal escolhida para o processo de acreditação foi a das ciências empresariais e não a da contabilidade. Este facto prendeu-se com imposições legais, devido à carga das Unidades Curriculares das Contabilidades, Gestões, Fiscalidades, etc e também com os índices de graus de Doutor existentes a lecionar, para que fossem os mais vantajosos possíveis.

Obrigado pelo seu contributo, e pelo tempo que dispensou para esta entrevista.



Apêndice G — Adaptação dos EMES ao SNCAP (AFA)

Guião de Entrevista na Academia da Força Aérea à Exma. Sra. Major Marina Faustino, Diretora do Curso de AdmAer

Data: 06JUN2017

Local: AFA, Sintra

Responsável pela entrevista: Maj AdMil Miguel Nina Martins

Ao analisar “O impacto da aplicação do SNCAP nas forças armadas”, uma das áreas em que estou a desenvolver a minha investigação prende-se com a formação dos recursos humanos em SNCAP, nomeadamente ao universo dos oficiais do QP das FFAA, de AN, AdMil e AdmAER.

Parte I

A primeira parte desta entrevista pretende realizar um ponto de situação relativamente à formação ministrada na AFA na área do SNCAP, aprovado em setembro de 2015, ou do SNC que apresenta uma estrutura conceptual semelhante ao SNCAP e já está em vigor desde 2010.

1. Já saiu da AFA algum curso de AdmAer com formação em SNCAP?

R: Não.

a. Se sim, qual o ano de saída?

b. Em caso de ainda não ter saído nenhum curso, há já alguma previsão de quando os cursos passarão a contar com esta temática na sua estrutura curricular?

R: 2017/2018

c. Caso exista, atual a estrutura curricular desses conteúdos já ministrados ou previstos ministrar no futuro?

R: O curso AdmAer conta com formação de base, em SNC, desde 2010/2011. No decorrer dos cursos de SNCAP, durante o ano de 2016, ministrados a oficiais colocados, tanto em sede da estrutura SIG, como da Direção de Finanças da Força Aérea, o feedback generalizado, revelou que os cursos traziam pouca mais-valia para quem já sai da AFA com conhecimento profundo de SNC. Assim sendo, encontra-se previsto abarcar a vertente SNCAP, no contexto de uma disciplina, lecionada no 3º ano, denominada Contabilidade do Setor Público.

No final desta UC os alunos serão capazes de:

- Compreender os conceitos fundamentais do RAPE e os princípios legais que norteiam a atividade da Contabilidade do Setor Público;
- Desenvolver uma visão ampla e integrada da conjuntura atual no que concerne à Contabilidade do Setor Público;
- Fornecer os instrumentos teóricos essenciais para o domínio do SNCAP (NCP's);
- Apresentar práticas de consolidação de contas (FAP);
- Desenvolver competência prática de gestão de Orçamental;
- Operacionalizar conceitos teóricos, recorrendo ao módulo de Formação do Sistema Integrado de Gestão (SIG), em utilização nas FFAA;
- Desenvolver uma visão sobre a atividade ao nível da Esquadra de Administração, com casos práticos.

Para tal os conteúdos programáticos encontram-se divididos em módulos a serem lecionados por diferentes docentes, especialistas em cada uma das áreas:

- Módulo 1: Conceito e objetivos da Contabilidade do Setor Público, caracterização do Setor Público Administrativo e legislação de enquadramento da Contabilidade Pública;
- Módulo 2: O SNCAP (NCP's)
- Módulo 3: Prestação de contas em SNCAP;
- Módulo 4: A movimentação contabilística do SNCAP em SIG;
- Módulo 5: Trabalho contabilístico da Esquadra de Administração.

Parte II

O artº 8º do Decreto-Lei 192/2015, que aprova o SNCAP, define a figura do Contabilista Público, indicando a necessidade de estes elementos possuírem determinada formação específica



inicial, bem como formação subsequente adequada para desempenhar estas funções. O n.º2 do artº 16º do mesmo Decreto-Lei, estabelece que “No prazo de 90 dias após a data da entrada em vigor do presente decreto-lei, é regulamentada por diploma próprio, ... a formação específica inicial e a formação subsequente em contabilidade pública a que se refere o n.º 2 do artigo 8.º”. Esta situação pode levar à necessidade de eventuais ajustamentos à formação inicial ministrada aos futuros quadros de. Relativamente a esta situação:

1. Tem sido acompanhada de alguma forma a futura definição da tipologia de formação inicial e formação subsequente a aprovar? Ou apenas depois da definição do diploma próprio a que se refere o artº 6 se analisará essa situação?

R: Tal como respondido em 1.c), a formação contará com alteração no próximo ano letivo, 2017/2018, e abarcará, em primeira instância, apenas a reformulação da disciplina de Contabilidade do Setor Público, uma vez que toda a estrutura do curso, desde 2010, visa dotar os alunos de conhecimento aprofundados em SNC e áreas complementares, como auditoria, finanças, fiscalidade, entre outras, proporcionando, deste modo as competências fundamentais para o desempenho de funções nas diferentes áreas de colocação. Assim sendo, não se encontram previstas mais alterações. Se, em sede de diploma próprio, for verificado que a estrutura atual não cumpre qualquer requisito legal, então, serão levadas a cabo as diligências consideradas necessárias.

2. A necessidade do contabilista público poder ter que ser membro da Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC), obrigação que a redação final do Decreto-Lei 195/15 não contempla, também é um assunto em debate, pelo que pode vir a ter alterações no futuro.
 - a. Relativamente a este assunto, a estrutura curricular atual do curso de AdmAer, permite a candidatura dos oficiais à inscrição na OCC?

R:Sim.

- b. Em caso de não permitir, está em curso alguma revisão que preveja esta possibilidade?
3. Qual o ano de entrada no QP do primeiro curso com formação em SNC que saiu da AFA?

R: O curso AdmAer encontra-se organizado em dois ciclos. O primeiro ciclo, que tem a duração de 3 anos, a decorrer na AFA e o segundo ciclo (mestrado) a decorrer no ISEG, também com a duração de 3 anos. Os primeiros oficiais do QP com formação em SNC, terminaram o curso em dezembro de 2010 e foram colocados em janeiro 2011. A formação em SNC destes oficiais, foi apenas lecionada no segundo ciclo.

Obrigado pelo seu contributo, e pelo tempo que dispensou para esta entrevista.



Apêndice H — O Impacto do SNCAP na área financeira do SIG-DN

Guião de Entrevista realizada na DSSI, ao Exmo. Sr. Tenente-Coronel Sérgio Augusto, Coordenador da área financeira do SIG-DN

Data: 7JUN2017

Local: DSSI, Lisboa

Responsável pela entrevista: Maj AdMil Miguel Nina Martins

Ao analisar “O impacto da aplicação do SNCAP nas forças armadas”, uma das áreas em que estou a desenvolver a minha investigação prende-se com o sistema de informação que irá implementar o SNCAP, que no caso do MDN, será o SIG-DN. Face a exposto agradecia o esclarecimento das questões abaixo indicadas.

1. Já foi efetuado alguma a formação aos quadros do SIG-DN?

R: Sim, no final do ano de 2016 decorreu uma formação com uma formadora externa nas nossas instalações.

2. Relativamente à interface com o S3CP, é possível efetuar um ponto de situação? Já foram realizados qualquer tipo de testes com esta plataforma?

R: Ainda não foi possível realizar qualquer tipo de teste com esta plataforma dado a ausência de suporte SAP ativo no SIG-DN, que torna impeditivo o arranque dos desenvolvimentos no SIG-DN em SNCAP, e consequentemente a produção dos necessários mapas para submissão na plataforma S3CP.

3. A SAP está a realizar algum tipo de atualização ao seu *software* que de alguma forma, possa ser incorporado no SIG-DN e assim facilite a transição para o SNCAP?

R: É conhecido que a SAP está a desenvolver um add-on em SNCAP, denominado add-on SNCAP Localization PT, que deverá contemplar a implementação de alguns macros processos, entre outros, o PLC, as PAP, Contas 0, Encerramento do Exercício e Abertura de Ano, Compromissos Plurianuais e Processamento de Retenções e Cauções. Aguarda-se mais detalhe sobre estes processos, no entanto, é preciso ter presente que a incorporação destes novos processos, na solução SIG-DN, apenas é exequível aquando da reativação do serviço de suporte da SAP ao SIG-DN. Este serviço, está desativado desde 2015 (inclusive), e para que seja possível implementar os *add-on* e outros serviços disponibilizados pela SAP, é necessário proceder à regularização do suporte relativo aos anos de 2015 e seguintes. Atualmente está a decorrer o processo para regularizar esta situação, sendo que é expectável que o suporte não seja reativado antes do último trimestre de 2017.

4. Quais considera serem os maiores desafios à adaptação do SIG-DN ao SNCAP?

R: Em primeiro lugar, existem duas necessidades primordiais que têm que se ter em consideração: uma tecnológica e outra funcional. A Tecnológica, prende-se com a necessidade de duplicação dos ambientes de testes, desenvolvimento e produtivo do SIG-DN, uma vez que o SNCAP vai ter que ser desenvolvido ao mesmo tempo que as várias entidades ainda operem em produtivo a base contabilística em POCP. A funcional, relaciona-se com a necessidade de parametrização do SNCAP no SIG-DN e à revisão e adequação dos respetivos processos orçamentais e patrimoniais, definição e construção dos novos mapas legais, bem como a necessária alteração de toda a documentação técnica de suporte aos utilizadores do SIG-DN, que terá que ser reavaliada e ajustada à nova base contabilística em SNCAP. É necessário ter em consideração que o SIG-DN incorpora cerca de 600 processos/desenvolvimentos que foram desenvolvidos à medida das necessidades dos utilizadores do SIG-DN e que agora terão que ser revistos e adequados à nova realidade e normativo contabilístico. Convém recordar que aquando da implementação do projeto SIG-DN, e consequentemente do POCP, decorrerem trabalhos preparatórios durante cerca de dois anos, em que as equipas estavam dedicadas a esta tarefa sem terem que se preocupar com o apoio à estrutura financeira das entidades do universo MDN, como acontece atualmente. Para a execução dos trabalhos necessários à implementação do SNCAP, será necessário e obrigatório, salvo melhor opinião, a constituição uma equipa de trabalho dedicada ao SNCAP, recorrendo a consultores internos do SIG-DN, com eventual e provável necessidade de reforço da equipa com consultores externos, e a recursos humanos, qualificados e com conhecimento dos processos atualmente em vigor, provenientes dos ramos e restantes entidades utilizadoras do SIG-DN.



5. Quais as atividades previstas no SIG-DN, se é que já existem para preparar a implementação do SNCAP?

R: Neste âmbito, decorreu já uma ação de formação em SNCAP, referida acima, e aguarda-se o desenvolvimento de um plano de necessidades e recursos, com vista à implementação do SNCAP em SIG-DN. O desenvolvimento deste plano dependerá da solução que seja encontrada para a regularização do suporte SAP, e depende ainda de algumas definições legislativas e de regulamentação a montante que também têm sofrido alguns atrasos relativamente aos cronogramas inicialmente definidos.

6. Pensa que será possível implementar o SNCAP nas entidades do MDN em janeiro de 2018, conforme está atualmente previsto?

R: Face aos atuais constrangimentos de ausência de suporte SAP ativo no MDN, a dimensão e complexidade que esta alteração de base contabilística abarca, o tempo necessário para se efetuar a conversão/migração de POCP para SNCAP, a exigência em termos de recursos humanos com formação em SNCAP e disponíveis para esta tarefa, bem como o tempo restante e disponível até Jan18, julgo não ser provável e/ou realista cumprir o prazo fixado. Os próprios atrasos que se têm verificado ao nível de definição de processos centrais por parte do Ministério das Finanças, julgo também dificultarem a entrada em vigor na data prevista.

Obrigado pelo seu contributo, e pelo tempo que dispensou para esta entrevista.